Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpeta Nº 1768 y 1769 de 2012, 1097 de 2011 y 486 de 2010

Versión Taquigráfica N° 1404 de 2012

RESOLUCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR RELATIVAS A RESERVA DE INFORMACIÓN

Convocatoria al señor Ministro del Interior
ver exposición

SEGURO OBLIGATORIO DE AUTOMOTORES
ver exposición

MATRIMONIO IGUALITARIO
ver exposición

CÓDIGO PENAL
ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 28 de noviembre de 2012

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Pablo Iturralde Viñas.

MIEMBROS: Señores Representantes Julio Bango, Juan José Bentancor, Gustavo Borsari Brenna, Fitzgerald Cantero Piali, Gustavo Cersósimo, Felipe Michelini, Nicolás Núñez y Robert Sosa.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Nicolás Pereira.

ASISTEN: Señor Presidente de la Cámara de Representantes, Jorge Orrico y señores Representantes Gustavo Osta, y Pablo D. Abdala.

INVITADOS: Señor Secretario General Ejecutivo de la Unidad Nacional de Seguridad Vial, Pablo Inthamoussu, acompañados por las doctoras Gaby Lencina y Karina Di Castro y señora

Mary Hernández.

Señor Director Ejecutivo de la Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras, contador Mauricio Castellanos, acompañado por la doctora Andrea Signorino.

Señores Representantes del Instituto Jurídico Cristiano, Uruguay, doctora Mariana Errazquin, doctor Marcel Legarra y escribana María Gianella Aloise.

Señor Presidente de la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay, doctor Carlos Negro, acompañado por los doctores Mariana Malet, Ricardo Lackner, Gilberto Rodríguez y Silvana Irureta.

SEÑOR PRESIDENTE (Iturralde Viñas).-Habiendo número, está abierta la reunión.

El señor Diputado Abdala solicitó ser recibido por esta Comisión para realizar un planteo. Propongo a los compañeros que lo escuchemos antes de recibir a las delegaciones que están agendadas,

SEÑOR ABDALA.- Agradezco al señor Presidente y a los colegas integrantes de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración por darme la oportunidad de comparecer hoy aquí.

Durante unos breves minutos vamos a distraer la atención de los compañeros para formalizar un planteo que hacemos en nombre del Partido Nacional y que cuenta con la aprobación de los dos delegados nacionalistas en la Comisión, los señores Diputados Iturralde Viñas y Borsari Brenna.

El Partido Nacional quiere formalizar una solicitud de convocatoria al señor Ministro del Interior para que venga a esta Comisión a efectos de informarnos acerca de ocho resoluciones que adoptó el Ministerio en el mes de julio, en presunta aplicación de la ley de acceso a la información pública en función de la cual el Ministerio clasifica como reservada determinada información correspondiente a su competencia. Por un lado, nosotros consideramos esas resoluciones dudosamente arregladas a derecho. Por otro lado, en caso de que fuera legal el proceder del Ministerio -nosotros dudamos de que así sea-, es muy discutible la oportunidad, la conveniencia y justificación de esas resoluciones. El Ministerio invoca el artículo 8º de la Ley Nº 18.381 de acceso a la información pública que autoriza a que los organismos públicos excepcionalmente declaren como reservada determinada información, pero se pasa por alto que la misma norma legal establece que esa aplicación excepcional en cuanto a la clasificación de información con carácter reservado debe ser de interpretación restrictiva. Sin embargo, alcanza con la sola lectura de las ocho resoluciones a las que estoy haciendo referencia para advertir que allí se incluyen con excesiva amplitud competencias del Ministerio que van desde la compra de materiales, insumos, equipamiento, combustible, los procedimientos licitatorios correspondientes, las distintas formas de adquisición utilizadas a esos efectos, todos los procedimientos disciplinarios, los sumarios que se realizan en su ámbito y toda la competencia de la División Asuntos Internos de la Cartera. Por lo tanto, nos parece un poco excesivo el proceder del Ministerio en esta materia. Obviamente, es una opinión subjetiva y queremos discutirlo con el señor Ministro del Interior.

Lo primero que hicimos -creo que era lo que correspondía- fue cursar un pedido de informes al Ministerio el 10 de setiembre del corriente año, pero nunca nos fue contestado. El plazo de cuarenta y cinco días hábiles establecido en la ley ya venció el pasado 19 de noviembre. Por lo tanto, en la bancada del Partido Nacional hemos evaluado que corresponde solicitar la presencia del señor Ministro. Nos consta que la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene una agenda muy cargada; seguramente cuenta con poco tiempo para atender todos los asuntos que se tramitan en este ámbito, pero apelamos a la benevolencia de los colegas para que puedan coordinar esta instancia con el Ministro.

Para nosotros este asunto tiene mucha importancia ya que está vinculado con la calidad de la democracia, con las garantías y derechos individuales y con la transparencia en la gestión. Por lo tanto, queremos debatir o al menos intercambiar ideas con el señor Ministro del Interior. Este es el planteo que queríamos formular.

Voy a entregar a la Mesa el texto del pedido de informes que cursamos con fecha 10 de setiembre que contiene todas las interrogantes que rápidamente he señalado para que quede a disposición de los señores legisladores.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Quiero complementar la solicitud planteada por el señor Diputado Abdala que, naturalmente, apoyamos. Como él ya manifestó está basada en un pedido de informes que realizó al Ministerio, del que no ha recibido ninguna respuesta, a pesar de lo que indica la legislación vigente.

Si se aprueba la comparecencia del señor Ministro en la Comisión -yo creo que es oportuna a fin de año- quisiera que se evaluaran los temas que fueron presentados por el Poder Ejecutivo el 20 de junio de este año. Me refiero a las quince medidas denominadas por el Poder Ejecutivo como "Estrategia por la Vida y la Convivencia". Se trata de distintas normas, algunas de las cuales iban a ser enviadas al Parlamento -ya están aquí- y otras que serían tomadas por el Poder Ejecutivo. No las voy a detallar, porque están la página de la Presidencia de la República.

La idea, entonces, es evaluar el destino que han tenido estas medidas y cómo encara el Ministerio del Interior una realidad acuciante en cuanto al aumento, por ejemplo, de los homicidios, además de la situación de las rapiñas y demás delitos graves en 2012.

Por otro lado, es sabido que se ha desatado una polémica en cuanto a la cantidad y gravedad de los delitos graves. Nos gustaría conocer -por eso complementamos la propuesta del Diputado Abdala- de boca del señor Ministro y de las autoridades del Ministerio del Interior las cifras oficiales acerca de los delitos graves acontecidos en lo que va del año.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Nos parece muy oportuna la presentación que ha hecho el Diputado Abdala, sobre todo porque cuando se presentaron estas medidas, allá por julio de este año, inmediatamente hicimos un análisis de las cinco o seis resoluciones ministeriales, clasificando la información. En principio, nos pareció que era algo bastante exagerado, que prácticamente cerraba las puertas a cualquier tipo de información. No obstante, solicitamos la colaboración de nuestros técnicos y pudimos concluir en que todo esto se fundaba en el intento de mejorar el tema de la seguridad, que es la preocupación más importante que en este momento tienen los ciudadanos.

Desde el Partido Colorado tenemos una prédica constante en el sentido de solicitar que los niveles de seguridad mejoren, y nos pareció oportuno esperar para ver cómo se concretaba en la realidad la aplicación de estas medidas, porque de acuerdo con la ley correspondiente, solo casos totalmente excepcionales pueden incorporarse a la reserva de información.

Hoy, el Diputado Abdala plantea la frustración de un pedido de informes. Si esto se hizo para no informar a los legisladores nada menos que de la situación en el Ministerio del Interior y en cuanto a la seguridad o inseguridad en el país, estamos en un todo de acuerdo con la convocatoria del titular de la Cartera para que aclare, modifique o rectifique lo que, en principio, es un excesivo cerramiento de la información que resulta necesaria por una cuestión de transparencia.

El aporte de información en cuanto a la aplicación práctica de estas medidas que está solicitando el Diputado Abdala nos parece muy serio y creemos que constituye la base para la convocatoria del Ministro. De la sola lectura de la clasificación de la información en las resoluciones correspondientes podemos afirmar que hay algunas muy criteriosas, muy atinadas y muy adecuadas al fin que se invoca, pero se han intercalado otras que implican un absoluto y total bloqueo de la información. Y si se trata de retacear información a los señores legisladores me parece que estamos afectando el Estado de derecho y la democracia.

SEÑOR MICHELINI.- En primer lugar, agradezco al Diputado Abdala que había adelantado informalmente el planteo que presentaría una vez que se iniciara el trabajo de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, en el sentido de pedir la convocatoria del señor Ministro del Interior a los efectos de que explique los alcances, la aplicación y la interpretación de la ley de habeas data, concretamente con relación a esa Cartera. Simplemente quiero recordarles que la ley de habeas data fue producto de una iniciativa del Gobierno anterior y que ha facilitado el

control ciudadano, ha fortalecido la democracia y ha mejorado la calidad de nuestro sistema institucional al proporcionar un marco legal -que por supuesto siempre es revisable- que no existía en el país. Cuando nos tocó ejercer la representación parlamentaria que la ciudadanía nos confirió, como parte de la oposición política tuvimos graves problemas para que se proporcionara información a los legisladores.

Nuestro ánimo en este tema es claro y está expresado en la legislación; por lo tanto, no tenemos ningún inconveniente en facilitar la presencia del Ministro del Interior en el marco de lo que ha explicitado el señor Diputado proponente, que está preocupado por estos temas.

Sin perjuicio de lo expuesto, quiero aclarar que, desde nuestro punto de vista, esto no sustituye ni es una forma supletoria de resolver la no contestación de un pedido de informes. Eso tiene una legislación clara desde el punto de vista normativo y también está sujeto a determinada tramitación en la Cámara de Representantes. Por ende, una decisión de esta Comisión no podría sustituir la voluntad del Cuerpo con respecto a esta cuestión. Entendemos que se trata de un mecanismo alternativo válido y legítimo, y por eso no tenemos inconveniente alguno en proceder en este sentido. Por supuesto que producto de las preguntas y de las respuestas cada uno irá elaborando su posición y sacando sus conclusiones.

Ahora bien, en cuanto a la propuesta de analizar las medidas de "Estrategia por la vida y la convivencia" planteadas por el Poder Ejecutivo y acompañadas por nuestra fuerza política con un sinfín de acciones, que incluyeron algunas de carácter legislativo, nos parece que, en definitiva, no complementa la convocatoria del Ministro, sino que la minimiza totalmente, porque la seguridad ciudadana y las acciones por la vida y la convivencia son temas de más trascendencia y tienen más impacto público.

Nosotros no le vamos a indicar a nadie cómo tiene que hacer su trabajo, pero desde nuestro punto de vista lo más razonable sería dividir los temas, convocar al señor Ministro por este tema puntual, que no por puntual deja de ser importante, concentrarnos con el señor Ministro y sus asesores en ese aspecto de la convocatoria y dejar para más adelante el otro asunto. Por otra parte, tenemos la información de que en la Cámara de Senadores hay una convocatoria específica sobre esto, y nos parece que por una cuestión de "economía procesal" -entre comillas- lo razonable sería que concentráramos el tiempo del Ministro y nuestros esfuerzos en esta época del año en una forma ordenada. Si los proponentes insistieran en no aceptar esta línea de razonamiento y convocarlo por ambos temas, nosotros lamentablemente no estamos en condiciones políticas de habilitar esto hoy, tendríamos que consultar con el señor Ministro. Comprenderán que no estamos cercenando para nada el derecho de nadie. Acá hubo un planteo formal y concreto; después se pueden agregar cosas, pero este tema es mucho más grande, minimiza al primero y tiene otras connotaciones que nos llevan a que nos parezca que debemos consultar al Poder Ejecutivo. Por lo tanto, estamos planteando habilitar con mero trámite -podríamos decirlo así- la convocatoria al Ministro por este tema puntual y, si hubiera otro, lo podríamos considerar y dejar lo que tiene que ver con la convivencia para otra oportunidad.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Precisamente por economía procesal y por economía de los tiempos del señor Ministro es que planteábamos estos temas a la bancada de Gobierno. Ahora, si la bancada de Gobierno estima que el Ministro debe venir dos veces, no hay ningún problema, porque el planteamiento del señor Senador Moreira atiende -según estoy informado- a la cantidad de homicidios que han sucedido en este año que corre; no es tan omnicomoprensivo como el nuestro en cuanto a atender las cifras de los delitos graves pero también el estado de situación y las medidas a tomar y llevadas a cabo por parte del Poder Ejecutivo y de la bancada de Gobierno respecto de las quince medidas que la Presidencia de la República propuso el 20 de junio de 2012. Si la bancada de Gobierno considera que tenemos que atender el problema puntual del señor Diputado Abdala y la solicitud de información por un lado y, por el otro, los otros temas, está bien. En la próxima sesión convocaré por escrito al señor Ministro; no tengo ningún inconveniente en que se haga de la forma en que se ha propuesto.

SEÑOR MICHELINI.- No está en nuestro ánimo, y creo que tenemos credenciales en ese sentido, oponernos a las prerrogativas de los colegas parlamentarios en el ejercicio de sus cometidos, que además los trascienden, porque son cometidos de contralor y de supervisión política que les corresponden legítimamente. Si la oposición insistiese y quisiese extremar los mecanismos constitucionales tiene las mayorías para hacer lo que tenga que hacer.

Lo que nosotros decimos es que ante un tema puntual no tenemos inconveniente en convocar al señor Ministro. Y con respecto al tema más amplio, por supuesto de trascendencia, no tenemos ningún problema en debatirlo, pero necesitamos consultar. Si la oposición sostiene tratar ambas cosas en la misma sesión, avisaremos, haremos las consultas; no es un problema, pero comprenderán que se trata de temas bien diferentes. Por lo tanto, no tenemos inconveniente en hacer la convocatoria por el tema planteado por el señor Diputado Abdala y las consultas por los otros asuntos. Eventualmente los señores Diputados, una vez recibidos los retornos de esas consultas, sabrán lo que tienen que hacer.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, la bancada de Gobierno va a consultar al señor Ministro. Lo invitaremos a concurrir por el planteamiento del señor Diputado Abdala y la bancada de Gobierno va a conversar con él acerca del alcance que le vamos a dar a dicha convocatoria. Si fuera exclusivamente por ese tema, luego se solicitaría la ampliación.

SEÑOR MICHELINI.- A los efectos de aclarar temas delicados e importantes, quiero decir que la bancada de Gobierno está facilitando la visita del señor Ministro -que dependerá de su disponibilidad horaria- por el asunto planteado por el señor Diputado Abdala, que si no he entendido mal es un planteo de todo el Partido Nacional. Aparte de eso, vamos a hablar con el señor Ministro a los efectos de ver qué piensa sobre el otro tema y eventualmente nos comunicaremos con el señor Diputado Borsari. En relación con esa exploración después se abrirá una instancia o no, pero se trata de asuntos claramente separados y separables en el procedimiento de esta Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Reitero: vamos a convocar al señor Ministro por el tema planteado por el señor Diputado Abdala y se lo va a consultar acerca de si en la misma sesión se van a tratar los otros asuntos o si se hará una convocatoria aparte.

Agradecemos la visita del señor Diputado Abdala.

(Se retira de Sala el señor Diputado Abdala)

SEÑOR BANGO.- La bancada del Frente Amplio quiere proponer que luego de que recibamos a la delegación convocada para el tratamiento del Código Penal volvamos a la consideración del asunto relativo al matrimonio igualitario y comencemos con la votación del articulado. Como consta en la versión taquigráfica, esta bancada ha sido extremadamente condescendiente con las necesidades que plantearon otros partidos en cuanto a poder estudiar los temas que tenían que ver con este proyecto que está en poder de la Comisión. Por algunos inconvenientes y sesiones extraordinarias no tuvimos la posibilidad de convocar alguna sesión extraordinaria de esta Comisión, como oportunamente habíamos pensado varios legisladores, para recuperar el tiempo perdido. Eso no nos fue posible; por lo tanto, habida cuenta de que esta bancada había manifestado su voluntad de poder tratar y aprobar el proyecto de matrimonio igualitario en el correr del mes de diciembre, antes de finalizar el período ordinario de sesiones, y en la medida en que hoy tenemos una jornada de doble horario ya prevista por todos los colegas, la bancada del Frente Amplio propone que culminado el punto del Código Penal comencemos con el tratamiento del proyecto de matrimonio igualitario. Queremos que esta propuesta sea sometida a votación.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Con respecto al proyecto de matrimonio igualitario, quiero poner en conocimiento que en el día de ayer legisladores del Partido Nacional de varios sectores hemos presentado un proyecto llamado "de unión civil", que atiende a la misma situación que el de matrimonio igualitario. Creemos que este tema, llámese "de matrimonio igualitario" o "de unión civil", debe ser tratado con los tiempos suficientes que establece la razón, ya que se está proponiendo cambiar la legislación que por muchos años ha estado vigente en nuestro país por medio del Código Civil. Como decía, en el día de ayer hemos presentado un proyecto alternativo, llamado "Unión Civil"; por lo tanto, esperamos que la bancada de Gobierno atienda el hecho de que se ha planteado una nueva iniciativa y que no se trate este tema al galope. Yo creo que este no es de los asuntos que se puedan tratar a las corridas, en la medida en que altera la filiación, el matrimonio y muchas disposiciones del Código Civil.

Si se tienen las mayorías, muy bien -nadie está poniendo en tela de juicio las mayorías imperantes hoy en el Parlamento-, pero no tratemos este punto al galope. Este es un tema para reflexionar sobre el cual, reitero, hemos hecho un aporte en el día de ayer, por lo que descuento que los legisladores del Gobierno no han tenido contacto con el proyecto; yo lo he repartido hoy. Por tanto, supongo que querrán estar al tanto de esta iniciativa que hemos presentado legisladores del Partido Nacional de distintas vertientes y que aspiramos sea tomada en cuenta para una realidad que es innegable, pero que debemos tratar con la ponderación y el tino que merecen proyectos de este tipo.

SEÑOR BANGO.- Por supuesto que respetamos las opiniones de nuestros colegas. Va de suyo que la legitimidad de las mayorías no está puesta en juego en este ni en ningún otro caso, aun cuando esas mayorías cambien; así que eso no tiene que ver con la discusión que estamos teniendo sobre este punto. Sí queremos decir que no compartimos en absoluto que esto suponga el tratamiento al galope de un tema que está en la agenda de Comisión, respecto del cual hemos tenido la oportunidad de contar con el apoyo y el asesoramiento de muchas organizaciones, y vamos a seguir recibiéndolo en el día de hoy. La bancada del Frente Amplio ha hecho un examen exhaustivo, a fondo, de este proyecto, y sin apresuramientos, luego de un estudio serio y en profundidad, está en condiciones de comenzar a votar el articulado. Respetamos los tiempos de otros partidos que, por su agenda, puedan no tener la misma capacidad de introducirse en profundidad en un tema que tienen arriba de la mesa desde el mes de junio. Hemos dado las prórrogas que nos han solicitado para estudiar el proyecto de ley porque nos parece que ello corresponde cuando un partido lo plantea, pero legítimamente hoy creemos que esta bancada está en condiciones de culminar con un debate serio, responsable y en profundidad y resolver este punto.

En cuanto a la propuesta que ha sido presentada, si bien trata la misma temática, en un primer juicio no nos parece que tenga un tenor similar, ni la entidad del proyecto oportunamente propuesto por esta bancada. Por lo tanto, mantenemos nuestra postura.

En cuanto a la apreciación del Diputado Borsari Brenna en el sentido de que se estaría dando un tratamiento al galope del proyecto, decimos una vez más que no hemos trabajado de esa forma, sino que lo hemos hecho en profundidad, con mucha seriedad y detenimiento, y estamos en condiciones de comenzar con la votación del articulado.

Así que vamos a sostener el planteo de que se someta a votación la propuesta de que en el día de hoy, inmediatamente después del tratamiento del Código Penal, procedamos a la votación de este articulado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hoy a mediodía recibiré al Colectivo Ovejas Negras para conversar sobre algunos de los aspectos que creo hay que modificar. Asimismo, estoy trabajando en la modificación de algunos artículos que creo generan importantes problemas jurídicos, más allá de que, obviamente, puedan estar las mayorías para aprobarlos.

Mi idea es tratar de buscar que el proyecto pueda tener una base más amplia de aprobación. Yo intenté conversar al respecto con la señora Vicepresidenta y con el señor Diputado Bayardi, pero no la encontré; quería informarles acerca de las gestiones que estamos haciendo algunos Diputados del Partido Nacional -más allá de que muchos han firmado el proyecto del señor Diputado Borsari Brenna- -para buscar ciertos puntos de acuerdo.

Por otra parte, algunas de las bancadas tomarán posición el día lunes. Entonces, me parece bien que en la tarde de hoy comencemos a dar la discusión de este proyecto -yo estaría dispuesto a acompañar la idea-, haciendo un debate exhaustivo de todos los temas que a mi juicio generan problemas jurídicos, analizándolos pormenorizadamente; pero mi solicitud es que posterguemos la votación para el próximo miércoles. En definitiva, hoy podríamos dar una discusión sobre aspectos jurídicos que se pueden mejorar, dejando la votación para el próximo miércoles.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Creo que el planteo del Presidente es ponderado y atiende las necesidades lógicas de todo legislador al instalar un tema que, al modificar profundamente la legislación de nuestro país, no lo podemos encarar -como han sido discutidos otros asuntos- con un apuro desmesurado.

El señor Diputado Bango ha manifestado algunos adjetivos que yo no estoy dispuesto a aceptar. No comparto que se diga que el Partido Nacional no ha estudiado este tema en profundidad. El hecho de que hayamos presentado un proyecto en el día de ayer no tiene nada que ver con la profundidad del tratamiento del punto. El Partido Nacional está preocupado por este asunto. Legisladores del Partido Nacional hemos llegado a un texto alternativo que sí creo tiene que ver con el tema y, por ser más o menos extenso, no implica que un proyecto u otro -el de matrimonio igualitario presentado por el Frente Amplio o el de unión civil presentado por nosotros- sea más profundo. Por lo tanto, creo que una normativa es tan respetable como la otra y estamos de acuerdo con el señor Presidente en el sentido de que si hay iniciativas para perfeccionar la normativa propuesta, deben ser atendidas.

SEÑOR PRESIDENTE.- El tiempo que estoy solicitando es, precisamente, el necesario para acompañar el proyecto, por lo menos en gran parte. Esa es la voluntad de algunos legisladores, más allá de que otros no lo vayan a acompañar.

SEÑOR ORRICO.- Por la posición que ocupo hoy en el Parlamento he recibido el proyecto del señor Diputado Borsari Brenna y de otros Representantes del Partido Nacional antes que los demás. De manera que ya lo tengo leído y subrayado; naturalmente que no me voy a expedir sobre el fondo de este proyecto, si bien podría hacerlo.

Voy a marcar algo que me parece importante, con todo el respeto que corresponde por no ser integrante de la Comisión

Naturalmente que el Frente Amplio -y en esto puedo hablar en nombre de todos los Diputados- está dispuesto a que una iniciativa de esta naturaleza, que introduce cambios culturales tan profundos, tenga el mayor apoyo posible -de eso no cabe ninguna duda-, pero dentro de la filosofía básica que tiene el proyecto original presentado. Nosotros estamos dispuestos a discutir, pero sobre la base de tres o cuatro principios que son claros y que se desprenden del proyecto de ley presentado y que hacen a su propia esencia; por eso se llama "Matrimonio Igualitario". Yo puedo discutir si está bien o no crear una figura distinta, hoy inexistente en el campo del derecho civil, pero no está en la filosofía de nuestro proyecto, que lo que dice es "matrimonio" y lo que quiere decir es "matrimonio" y lo que quiere es nombrarlo "matrimonio". Sobre esa base, nosotros naturalmente estamos dispuestos a discutir, porque forma parte de la esencia misma del Parlamento; no lo vamos a negar. El señor Diputado Michelini y yo estuvimos diez años como opositores, y sabemos que eso se hace. Nosotros no tenemos miedo a la discusión, pero sobre la base de respetar algunas cuestiones que son esenciales, sin las cuales el proyecto pierde su naturaleza.

Esto es lo que quiero expresar acá, solamente por el hecho de que tuve el privilegio de leer el proyecto antes que los demás señores Diputados y, por lo tanto, tengo claro que, más allá de los aciertos o errores, de si es más corto, más chico o más grande, es muy distinto desde el punto de vista de su sustento filosófico.

SEÑOR MICHELINI.- Solicito que la Comisión pase a intermedio por cinco minutos.

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión pasa a intermedio.

(Es la hora 10 y 47)

——Continúa la sesión.

(Es la hora 10 y 52)

SEÑOR MICHELINI.- Los integrantes de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración del Frente Amplio ratifican en todos sus términos lo expresado por el señor Diputado Bango en la letra y el espíritu, pero como queremos tener una lógica constructiva, planteamos acordar un método de trabajo que permita a todos cumplir -al menos, en parte- sus objetivos. La bancada del Frente Amplio podría votar el proyecto tal como está, a tapas cerradas, desglosando simplemente uno o dos artículos, porque hemos trabajado y logrado consensos políticos, pero no lo queremos hacer así.

Pretendemos que la Comisión pueda abordar estos temas desde una lógica más distendida, que permita escucharnos entre nosotros desde una perspectiva franca y de buena fe y, como sucede con otros proyectos, que aunque uno tenga dudas en su aspecto general, el proyecto pueda recibir de todos los integrantes de la Comisión sus aportes que, generalmente, son inteligentes y oportunos. Para ello queremos empezar a trabajar en el proyecto esta tarde. Como no terminaríamos de votarlo en su totalidad, los sectores políticos tendrán tiempo de hacer las consultas del caso y de entrevistarse con las organizaciones que están preocupadas por este tema.

Solicito que el proyecto que se considera alternativo sea distribuido formalmente a todos los integrantes de la Comisión. El Frente Amplio va a poder decir, sin faltar a la verdad, que se empezó a discutir y a votar el tema, que es lo que nos importa. No nos interesa violentar la voluntad de nadie. Lo que nos interesa es avanzar en un tema que hemos considerado -como ya lo ha expresado y explicitado en reiteradas oportunidades de manera formal e informal el señor Diputado Bango- que ya ha tenido un abordaje más que suficiente. Otros pensarán que necesita más tiempo, pero hay un planteo concreto: coincidir entre todos, empezar a votar y a analizar el proyecto que está en el orden del día y, sobre esa base, seguir trabajando. Esa es la propuesta que estamos haciendo en nombre del Frente Amplio, que considero es muy razonable y que, en definitiva, contempla las sensibilidades de todos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entiendo que el espíritu de la bancada del Frente Amplio es dar comienzo a la discusión en la tarde de hoy y. si fuera posible, comenzar a votar el proyecto hoy mismo.

SEÑOR MICHELINI.- No terminaríamos de votarlo hoy, por lo que habría espacio para hacer consultas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pensaba hacer una propuesta parecida: que comenzáramos el tratamiento del tema y, según el avance que se tenga, si el Frente Amplio insiste en votar, como están los votos, lo haríamos, pero si se entiende que surge algo que pueda llevar a un entendimiento, solicitaríamos la postergación de la votación, lo que sería analizado por el Frente Amplio.

Entonces, de tarde comenzaremos con el tratamiento del proyecto.

(Apoyados)

SEÑOR ORRICO.- Como ustedes saben, cuando yo ocupé la Presidencia de la Cámara de Representantes, entre otras cosas, hice un inventario del patrimonio artístico, que es muy numeroso y de excelente calidad

Además, fui al archivo -no sé si llamarlo así- que está en la azotea, adonde se guardan algunos cuadros. Descubrí algunos que estaban arrumbados, lo que realmente es una infamia, y los fui colocando donde pude; algunos están en la recepción de Presidencia. Entre los cuadros que vi, hay un óleo de Zelmar Michelini que es una maravilla; desde el punto de vista pictórico es una obra excelente, además de la figura que representa. Hablamos con los asesores artísticos y decidimos que la Sala 7, por sus dimensiones, era la adecuada para colgar esta obra que tiene buen tamaño.

Hemos resuelto que el martes, a la hora 14, precederemos a colgar el cuadro aquí. Vamos a enviarles la invitación oficial. Naturalmente, vamos a realizar una pequeña ceremonia con la austeridad que corresponde a la persona de la que se trata.

(Ingresa a Sala una delegación de la Unidad Nacional de Seguridad Vial)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de la Unidad Nacional de Seguridad Vial, integrada por el señor Pablo Inthamoussu, Secretario General Ejecutivo, por las doctoras Gaby Lencina, Karina Di Castro y la señora Mary Hernández.

SEÑOR INTHAMOUSSU.- Antes que nada, quiero pedir disculpas por la ausencia del doctor Barrios y de la Vicepresidenta Forlán, que por distintas razones no pudieron estar presentes en el día de hoy.

Fuimos consultados acerca de dos proyectos de ley que ustedes están analizando, relacionados con el seguro obligatorio. Si bien la Unidad Nacional de Seguridad Vial no está directamente involucrada con el tema, ha trabajado mucho para que el seguro obligatorio exista en el país. Consideramos que ha sido un notorio avance con respecto a la situación anterior.

El equipo jurídico va a ahondar específicamente en el artículo 28, pero queremos dejar claramente establecida nuestra posición con respecto a que se mantenga tal cual está. Nos parece que, a tres años de la aprobación del seguro obligatorio, es de justicia tributaria que exista un control administrativo a la persona que no pagó, y si hay que hacer algún trámite con un vehículo, que el control se realice desde el momento en que se aprobó el seguro obligatorio. Decimos esto porque hay dificultades para realizar el control y la fiscalización en la vía pública.

En cuanto a los recursos que se destinan a la cobertura especial, es decir, a la gente que no contrató el seguro, aproximadamente de $ 10:000.000 que se volcaron para pagar a gente que no tenía el seguro, solamente $ 2:000.000 provinieron de fondos genuinos -o sea, del Fondo que se creó a efectos de atender este tipo de situaciones-; los otros $ 8:000.000 provinieron de Rentas Generales.

Por lo tanto, nos parece bien mantener el régimen actual y mejorar la gestión, porque desde la creación del SOA no vemos que sea adecuada. Estamos dispuestos a colaborar. Nos estamos reuniendo en forma asidua con la Audea -la asociación de aseguradoras privadas- y con el Banco de Seguros del Estado. Ayer hablamos con el Presidente del Banco de Seguros del Estado, el señor Mario Castro, y nos pareció que sería bueno que la Comisión lo convocara para conocer su opinión al respecto; sabemos que Audea ha sido convocada para el día de hoy.

Nuestra idea es continuar en ese camino y castigar a la persona que no contrató el seguro obligatorio con una multa y de esa manera premiar al que sí lo hizo. Eso es básicamente la opinión de la Unasev y de la Presidencia de la República.

Como decía, si bien se ha avanzado mucho, debemos mejorar la gestión del SOA, que no es adecuada y no existe un registro. Sabemos que a los escribanos se les genera dificultades operativas al momento de rastrear esa información. Creemos que debe existir un registro de seguro obligatorio, y estamos dispuestos a colaborar al respecto. Nos parece bueno que vaya en línea con el sistema de información nacional de tránsito que estamos conformando en Unasev, que tiene distintos componentes.

Básicamente esta es la postura de la Unasev, y quedamos abiertos a las preguntas que deseen formular los señores Diputados.

SEÑORA LENCINA.- Uno de los proyectos de ley que tiene a consideración esta Comisión refiere a la suspensión de la entrada en vigencia de la disposición. Al respecto, en su artículo 11 establece una modificación a la ley. Pensamos que este es un tema operativo. En el agregado propuesto al artículo 11 dispone: "[...] establecerá las diversas pólizas contratadas que tenga por objeto el vehículo". En definitiva, ello se puede perfectamente subsanar a través de una reglamentación. En cuanto al artículo 2º de ese proyecto de ley -ya lo expresó nuestro Secretario General-, no estamos contestes en prorrogar la entrada en vigencia del artículo 28.

El otro proyecto de ley no hace referencia a la prórroga de la entrada en vigencia sino directamente a la eliminación del control de los tres años. Creemos que se trata más bien de un tema de coherencia. Hace tres años que comenzó a regir el seguro obligatorio. Los mecanismos de contralor administrativo -estamos hablando de trámites de transferencia de vehículos, de empadronamiento, etcétera, a nivel de las Intendencias- son meramente controles de que efectivamente se cumplió con la ley en los tres años anteriores. El control de una ley es la consecuencia natural. Esta ley fue implementada en una primera etapa en el año 2009. Su fuerte es verificar en qué lugares, desde que se inicia la tramitación de la adquisición o el traspaso de los automotores, se cumplió con el pago del SOA

Si se ha perdido el certificado cuando, por ejemplo, hay que hacer la transferencia, normalmente el vendedor sabe dónde contrató el seguro y lo único que tiene que hacer es pedir un duplicado. La ley no exige el certificado original sino una constancia del seguro. Entonces, ¿dónde aparece la problemática? Un ejemplo es cuando fallece el propietario del vehículo y los herederos no saben qué tipo de seguro se había contratado.

Entonces, tienen averiguar qué empresa de seguro se había contratado. Para resolver este asunto, la Unasev inició instancias de trabajo con las empresas aseguradoras así como con la Audea y el Banco de Seguros del Estado a los efectos de que se cree un registro de seguros automotores.

SEÑOR PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.- Antes que nada quiero agradecer la presencia de los invitados.

Voy a hacer una pregunta de orden práctico en la medida en que sobre este proyecto de seguro obligatorio se trabajó mucho en esta Comisión desde la Legislatura pasada. Una de las dificultades que advertimos desde el inicio fue el tema de la fiscalización. En ese sentido, quisiera saber si ustedes consideran que el control notarial es efectivo, y si tienen alguna propuesta en cuanto a los mecanismos para facilitar esa gestión de fiscalización que, desde mi percepción, prácticamente no existe más allá de cuando se hace una transferencia. Me parece que el problema es que, en realidad, la documentación notarial se hace cuando se trata de un automóvil de relativa modernidad, pero cuando ya tienen veinte, treinta o treinta y cinco años -que los hay- nadie hace ninguna documentación de ese tipo. Por lo tanto, los autos que de pronto no están en condiciones de circular son lo que, precisamente no tienen ese tipo de documentación.

Me gustaría saber, entonces, si existe alguna propuesta en cuanto a cómo mejorar esto, porque a veces se tiende a pensar que alcanza con que la ley exista cuando, en realidad, la ley es necesaria pero no suficiente.

SEÑOR INTHAMOUSSU.- La pregunta tiene dos componentes y vamos a tratar de separarlos.

En cuanto a la fiscalización en la vía pública a nivel de los agentes de tránsito -de la policía y de los inspectores, como dije al principio de mi exposición-, estamos teniendo problemas en nuestro país con el tránsito en general, y ni qué hablar en relación con el seguro obligatorio o con la inspección técnica que a partir de la aprobación del Sucive va a tener que ser a nivel nacional. Este es un problema que tiene el país.

En general la fiscalización no es muy bien recibida, aunque creemos que ahora eso ha cambiado porque la población la está pidiendo mucho más que antes. Sin embargo, tenemos dificultades con las autoridades de algunos de los departamentos donde directamente se vincula la fiscalización a lo político y se opta por no fiscalizar ya que se considera una práctica antipática. Reitero que este es un problema que tiene Uruguay como país.

En cuanto a la fiscalización administrativa, si bien no es lo ideal y no se debería sustituir una por otra, sino existir las dos, sobre todo si pensamos en los vehículos de muchos años que mencionaba el señor Diputado Orrico -que, contradictoriamente, en nuestro país hoy están exonerados del pago de la patente; es una realidad, una decisión que se tomó y que debemos administrar como tal-, siendo realistas y lo más pragmáticos posible, es la que hoy por hoy nos puede dar resultado a la luz de que, precisamente, aquí se plantean estas modificaciones. Si existe algún tipo de dificultad por parte de los escribanos es porque realmente se está llevando a la práctica.

Si nos quedamos esperando que los inspectores de todo el país y la policía actúen en ese sentido -no digo que no haya que hacerlo sino que hay que insistir en que se controle el seguro obligatorio- tememos que se desvirtúe un sistema que está pensado para que el seguro sea obligatorio. Creo que va a ser mucho más gráfico el Banco de Seguros del Estado si comparece en esta Comisión. Allí se podrá advertir su preocupación, siendo que tiene el mayor porcentaje del mercado en este tipo de seguro.

En algún momento se hablaba de la necesidad de que existiera este seguro y se decía que su costo iba a bajar a partir de que fuera obligatorio. No soy un especialista en el tema de los seguros pero creo que no ha bajado lo suficiente.

Hoy se plantea que se mantenga ese control administrativo, que se profundice y se mejore la gestión. Estamos totalmente convencidos de que derogar, suspender o aplazar el comienzo de este control en el país va totalmente en contra del espíritu con que se pensó este seguro obligatorio. Hay que alimentar ese Fondo porque hoy el dinero está saliendo de Rentas Generales y este organismo tiene que volver a hacerse de ese dinero en algún momento. A nivel del presupuesto del país no es mucho dinero, pero estamos hablando de que en esa cuenta están quedando $ 8:000.000 por año. En algún momento tenemos que ser lo

suficientemente inteligentes e instrumentar que a esa cuenta se vuelque el dinero de los evasores, no el de los impuestos que pagamos cada uno de nosotros.

SEÑORA LENCINA.- Se hicieron dos decretos reglamentarios: el Decreto Nº 381/009 y el Decreto Nº 361/2010. A través de ellos dimos herramientas para la fiscalización en la vía pública. La ley estableció al Ministerio del Interior como autoridad legitimada para la fiscalización. El rol que tienen las Intendencias es realizar la constatación, pero la denuncia se hace ante el Ministerio del Interior, que es la autoridad legitimada por ley para la aplicación de la sanción. Además, el Ministerio debe actuar porque un artículo establece que cuando ocurre un siniestro de tránsito, la aplicación es preceptiva y tiene que aplicarse la sanción. Eso es algo que se ha hablado, coordinado y gestionado mediante una circular a nivel de dicha Cartera. No sé si se entiende la diferencia. En el caso del siniestro de tránsito, la aplicación es preceptiva -la ley lo establece-, ellos lo saben y cumplen con su obligación. El tema está en la fiscalización aleatoria, de contralor en general.

No sé si saben que estamos trabajando con el remanente de los reclamos de las coberturas especiales. En su momento, se definió que la Unasev sería la administradora de este Fondo y que pagaría, por dos años, las dos terceras partes. Como forma de gestión, verificamos si cuando se pagan las coberturas especiales a esos siniestros de tránsito les ha sido aplicada la sanción. En alguna oportunidad verificamos que eso no se hizo, por lo que realizamos los comunicados al Ministerio del Interior para que se efectivizara esa aplicación preceptiva que establece la ley.

Debido a reuniones mantenidas con el Ministerio del Interior, en el Decreto Nº 361/2010 se vio la necesidad de fortalecer las potestades para el control en la vía pública. Se agregaron dos artículos al decreto, que tienen que ver con el retiro de los vehículos, los gastos de ese proceso y la devolución. Estos temas estaban planteados. El Ministerio del Interior argumentaba que no tenía herramientas jurídicas que verificaran realmente que, por ejemplo, antes de entregar el vehículo se exigía el pago del SOA. Entonces, lo establecimos a texto expreso. Algunos de los temas que estuvieron planteados en cuanto a cómo podemos hacer para fortalecer el control en la vía pública los va a desarrollar la Unasev, porque fue la que coordinó estos trabajos con las empresas aseguradoras, el Banco de Seguros del Estado y el Ministerio del Interior.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Nosotros pensamos que este problema no se resuelve con más fiscalización. Acá hay que resolver cómo se hace para controlar y generar justicia en cuanto a los que pagan y los que no pagan. Para controlar, indudablemente se necesita un registro, no más fiscalización ni más obligaciones para el Ministerio del Interior.

Por otro lado, en cuanto a lo que hay que solucionar, se ha producido una paralización de la comercialización de los vehículos de menor costo, propiedad de los más humildes, de los que no tienen recursos suficientes para el asesoramiento profesional ni la verificación de todos los requisitos que establecen las distintas normas legales que rigen la titularidad de los vehículos automotores. Por lo tanto, me parece que sin registro no es posible imponer obligaciones utópicas que no se pueden llevar a la práctica. Por allí pasa la solución. La verdadera garantía la dan los registros, que son los que pueden dar certeza, solucionar y generar la obligación del seguro obligatorio, a efectos de que todos sean medidos con la misma vara.

SEÑOR MICHELINI.- Agradezco la visita de la delegación. Expreso el reconocimiento por el trabajo que han venido desarrollando en uno de los temas que hace a cambios culturales muy difíciles. No solo aquí, sino en todas partes del mundo, esos elementos culturales hacen que se realicen determinadas prácticas que no condicen con condiciones mínimas de seguridad. En definitiva, hay un rechazo constante a cumplir. Me parece que esa es la principal dificultad que ha tenido la Unidad Nacional de Seguridad Vial.

Recuerdo que hace poco el señor Diputado Yanes hizo una exposición en la media hora previa en la que planteaba que en algunos Gobiernos Departamentales se decía que no se cumpliría con la ley y que esto estaba promovido por personas de representación política de alta jerarquía.

Toda la lógica del seguro obligatorio de vehículos está pensada, precisamente, para favorecer a los que menos tienen. Con un nivel de siniestralidad tan alto y con un aumento exponencial de vehículos en el país, lo que estamos viendo es que mientras se cambian las cuestiones culturales que hacen que se proceda en muchos de

los accidentes, a su vez se podría modificar esta estructura que es carísima y no condice con el acondicionamiento urbano ni con el acondicionamiento carretero para el nivel de utilización que tienen los vehículos automotores. Antes, el que no tenía abogado ni seguro propio, el que ni siquiera se podía asesorar, era el que quedaba en peor condición. Entonces, se instaló el seguro.

Ahora, tenemos el problema de la fiscalización. La pregunta es: ¿no sería posible generar un mecanismo sencillo y ágil mediante el cual las empresas aseguradoras, una vez que contratan el registro, se comunicaran con la Unasev, con la Dirección General de Registros, con la Suprema Corte de Justicia o con quien corresponda, a los efectos de saber, entre otras cosas, cuántos vehículos falta asegurar? Eso podrá determinar si se puede hacer una fiscalización específica, pero no en la calle. La calle tiene otros problemas. Estos son vehículos que tienen propietarios y están identificados. Quizás esta sea la forma más sencilla de proceder. Con los mecanismos informáticos que hay, la empresa aseguradora contrata un seguro, lo comunica electrónicamente y, si el escribano quiere consultar, se fija en el número de matrícula o de padrón -o sea, en lo que identifica al vehículo-, deja constancia y se terminó el problema. Me parece que esa debería ser la lógica y tal vez tengamos que legislar para eso. De esta manera no se recargaría al ciudadano, al que se le exige que haga cambios culturales.

En algunos Gobiernos departamentales, para que un ciudadano pueda hacer trámites se le exige que demuestre que ha pagado los tributos, cuando perfectamente la Administración sabe si ha pagado o no. Acá se utiliza la lógica inversa. Esa es la manera en que yo razono este problema. No digo que deba haber una postergación, y tampoco una suspensión del plazo, pero sí una centralidad de los datos. Si esto no se puede hacer por decreto, legislemos. Además, con este mecanismo podríamos saber -lo cual me gustaría- cuántos de los vehículos automotores del Estado están asegurados. Inclusive tengo la duda en cuanto a que muchos vehículos del Estado estén asegurados. Me parece que este mecanismo podría mandar el buen mensaje de que la ley se cumple, de que no hay ninguna medida legal que favorezca a los incumplidores y de que el control administrativo se hace en forma sencilla.

SEÑOR INTHAMOUSSU.- Básicamente, estamos de acuerdo con lo que acaban de manifestar los señores Diputados Michelini y Cersósimo. Lo dijimos desde el principio: estamos dispuestos a trabajar en esto, aunque no está establecido cuál es el organismo de gestión. Si bien las empresas aseguradoras comunican los datos a la Superintendencia del Banco Central del Uruguay, hay una cadena que está funcionando por inercia y tenemos la impresión de que nadie está pensando en cómo gestionar bien este tema. Por primera vez en el país, a través de la Unasev, estamos teniendo un registro relativo a los siniestros -hoy sabemos lo que pasó ayer a nivel de todo el país en lo que refiere a siniestralidad-, pero ese sistema de información nacional de tránsito tiene varios componentes. Recién ahora, gracias a la creación del Sucive, vamos a saber con exactitud cuál es el parque automotor, una incógnita que el país tuvo durante años. Siempre se manejan cifras estimativas pero ahora vamos a saber exactamente esa información. Creemos que sería muy acertado, muy inteligente de parte del sistema político, crear un registro de todos los componentes vinculados al tránsito, como los vehículos, los conductores, las infracciones, los inspectores y la atención sanitaria. De esta manera no se dejaría al usuario la responsabilidad de rastrear esa información -con toda la burocracia que hay que sortear- para saber en qué empresa está asegurado un vehículo, si es que lo está.

Nosotros quedamos abiertos a este tema. Lo que planteamos es que cualquiera de estos dos proyectos sería un retroceso porque iríamos dando pasos hacia atrás en un tema como la creación de un registro de este tipo, en el que creemos que debemos ir hacia adelante.

SEÑOR MICHELINI.- Eventualmente se podría hacer una apertura específica. Habría que consultar al Ministerio de Educación y Cultura, a su dependencia específica -la Dirección General de Registros-, si tendría posibilidades de llevar un registro de esta naturaleza. Por ejemplo, se podría constatar en qué empresa está asegurado el vehículo matrícula tal, marca tal, del año tal. Además, se podría saber desde cuándo está asegurado. Generalmente, la gente no cambia tanto de compañía de seguros.

Desde esa perspectiva tal vez podríamos convocar a este ámbito a la Dirección General de Registros, que es la entidad que se me ocurre en este momento. Lo dejo planteado para que la Unasev lo analice.

SEÑOR INTHAMOUSSU.- Estamos dispuestos a trabajar en este tema, aunque somos conscientes de las deficiencias que existen. Si bien no somos la única dependencia vinculada al tema -también lo están el Banco Central del Uruguay y el Banco de Seguros del Estado-, estamos dispuestos a trabajar en la creación de ese registro. Lo que les pedimos es que no se aprueben estos proyectos de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión les agradece su visita

Tomaremos en cuenta las reflexiones vertidas a los efectos de legislar en este tema, si es que lo hacemos.

(Se retira de Sala la delegación de la Unidad Nacional de Seguridad Vial)

(Ingresa a Sala una delegación de la Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras)

——La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el gusto de recibir a la delegación de la Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras, integrada por su Director Ejecutivo, el contador Mauricio Castellanos, y su asesora letrada, doctora Andrea Signorino.

Les cedemos el uso de la palabra para opinar acerca del tema sobre el cual los hemos convocado.

SEÑOR CASTELLANOS.- Antes que nada queremos agradecer a la Comisión que nos haya recibido nuevamente para presentar la posición del sector asegurador en un tema que hace a la operativa del seguro.

Hace un tiempo tomamos conocimiento de esta problemática, que planteaba particularmente la Asociación de Escribanos del Uruguay pero también otras entidades, sobre las dificultades para implementar correctamente los controles establecidos en la ley de seguro obligatorio de automotores.

En primer lugar, nos queremos referir a la importancia que tienen los controles para un sistema como el SOA. Los seguros obligatorios tienen un amplio arraigo en legislaciones de prácticamente todos los países y en todos los casos se destaca la relevancia de los sistemas de fiscalización y control. Esto es claro porque, en definitiva, estos sistemas no tienen otro objetivo que brindar la más amplia cobertura a todas las víctimas de accidentes de tránsito, y eso realmente se cumple en nuestro país. SAE Más allá de que la ley sobre el seguro obligatorio prevé algunas exclusiones, podemos decir que en Uruguay prácticamente el cien por cien de las víctimas de accidentes de tránsito reciben la cobertura del seguro. Es una cobertura mínima. Sabemos que se trata de una primera ayuda a las víctimas de accidentes de tránsito. Los seguros obligatorios de este tipo no tienen otro objetivo que no sea ese, porque en definitiva dejan liberada la posibilidad de reclamar por el derecho común. Lo que intentan hacer es sacar a la víctima de una situación de necesidad puntual. A pesar de que se haya transmitido que la denunciación es baja, debemos decir que es la más alta de América. Esto nos muestra la importancia de los sistemas de control, porque ¿cómo se hace para pagar a las víctimas cuando no hay seguro o cuando el vehículo se da a la fuga? Esto es posible en la medida en que el sistema esté equilibrado y, para ello, necesitamos garantizar que la inmensa mayoría de los vehículos contraten el seguro, a fin de tener los fondos que nos permita dar cobertura a quienes tienen accidentes y no tienen una cobertura asegurada.

Cuando se discutió el sistema de Seguro Obligatorio de Automotores se dispusieron dos tipos de control: uno en la vía pública y, el otro de tipo administrativo. El control de la vía pública tiene un efecto, sobre todo, de imagen, de mostrar la presencia del Estado fiscalizando el cumplimiento de la ley, lo que es muy importante, pero son controles que siempre son limitados y puntuales, es decir, se dan en un lugar y en un momento determinados, y solamente pueden abarcar a quienes han circulado por ese lugar en ese lapso, mientras que el control administrativo tiene un alcance mucho mayor. Se tiene que cumplir en todo el territorio de la República y se realiza a todos aquellos que hagan algunos de los trámites administrativos que se encuentran comprendidos dentro de las disposiciones de la ley sobre el SOA. Entonces, es un control que funciona siempre para todos los vehículos que entren dentro de esa casuística.

La realidad hoy nos muestra que el control en la vía pública no se está dando, más allá de que en algún momento nos hayan avisado de algún caso puntual. La ley prevé preceptivamente el control en los casos de accidentes con lesionados, pero tampoco se está produciendo. El que sí está funcionando es el control

administrativo, con la particularidad de que la ley dispuso que a partir de agosto de 2011 debería hacerse el control de los tres últimos años de la existencia del seguro para poder realizar el trámite y, en caso de que no se lo tenga se debe pagar una multa s equivalente al importe promedio del Seguro Obligatorio en el momento en que incumplió la obligación de asegurar. Ese cambio es, aparentemente, el que ha generado dificultades en la operativa de control. Nosotros hemos tenido reuniones con la Unasev y con Ascoma, y les hemos planteado distintas opciones que podemos llevar a cabo como asociación gremial empresarial para facilitar ese control, que para nosotros es realmente muy importante. Por ejemplo, hablamos de la posibilidad de que en los certificados figuren las vigencias anteriores, siempre y cuando haya sido contratado con la misma compañía porque, si no, la compañía no tendría esa información. También planteamos la posibilidad de generar algún tipo de registro de vehículos asegurados, de manera que también pudiera consultarse de esa forma. Además, hay que recordar que la persona está obligada a tener el Seguro Obligatorio, por lo que hay que pensar por qué no lo tiene cuando va a hacer el trámite. Es posible que no lo tenga porque extravió el certificado. Eso se soluciona de una manera muy sencilla: todas las compañías que integran la Asociación, en el caso de que les sea solicitado un duplicado del certificado o una nota que certifique que la persona está asegurada por determinado período de tiempo, con mucho gusto lo pueden hacer. Y en el caso de que la persona no sepa con qué compañía lo contrató -lo cual es raro, porque tres años no es tanto tiempo hacia atrás y, en general, trabajan con corredores de seguros- o de que no lo haya contratado, tiene que cumplir con la obligación de pagar la multa, que es lo que corresponde.

También es cierto que no se reglamentó el artículo correspondiente en el sentido de disponer en qué oficina se cobra la multa y de qué manera se va a hacer la recaudación pero eso, en todo caso, se puede resolver rápidamente, tal vez con un decreto reglamentario. No es un obstáculo insalvable, sino que se puede resolver en muy corto plazo, permitiendo de esa manera que el control siga funcionando, que para nosotros es esencial.

SEÑORA SIGNORINO.- Quiero destacar la importancia que tiene el control en este tipo de sistemas de coberturas básicas. Si no hay controles, existen riesgos de que no se renueven. La gente ha respondido muy bien al sistema y ha habido una contratación muy importante del SOA, lo cual redunda en beneficio de las víctimas, porque este es un seguro que cubre, precisamente, los daños personales. Y si no tratamos de pulir los mecanismos para que se produzca una renovación de esos seguros y el sistema tenga una consistencia, existe el peligro de que fracase, lo que sería una lástima porque este Seguro Obligatorio representa un avance importante en nuestro país.

El cobro de las multas por los controles que se están haciendo a través de los escribanos, la Intendencia y demás -el control administrativo- es lo que hoy está permitiendo que funcione el sistema, porque no tenemos controles en la calle. Entonces, hay que mejorar eso. La solución no es decir: "Pateo el problema para adelante", con lo cual solamente se estaría postergando la solución, sino que hay que buscar una solución ahora para que esto realmente funcione.

En definitiva, quiero destacar la importancia de la fiscalización, que no se está haciendo, del control, así como del cobro de la multa, porque si se controla, pero no hay sanción, es como la letra fría, que no sirve para nada.

SEÑOR CASTELLANOS.- Quiero agregar que este control administrativo prevé la fiscalización de los tres últimos años, pero, en realidad, se pudo haber dispuesto la fiscalización a partir de la vigencia de la ley. De hecho, hoy en día, cuando los escribanos hacen el control de la Patente o del libre de multas, no tienen en cuenta los últimos años sino todo el período. Y esto es lo mismo, no desde el punto de vista recaudatorio pero sí desde el de la obligación. La obligación de contratar el SOA está vigente desde el momento en que se promulgó la ley, por lo que al establecer los tres últimos años, en cierto sentido se está dando un marco temporal más reducido cuando en realidad pudo haberse controlado desde el inicio de la vigencia de la ley o desde el primer empadronamiento del vehículo.

SEÑOR MICHELINI.- Me parece que la Ley Nº 18.412 ha sido un avance sustancial con relación a lo que teníamos anteriormente en la defensa de las personas más vulnerables, que son las que menos tienen en el momento de un siniestro.

Lo cierto es que la propia ley apunta a cambiar pautas culturales de una comunidad, en este caso de nuestro país, con relación a la siniestralidad. Por algo hay tasas de seguro bajas en el país. Uno piensa que no va a tener problemas en ningún momento. Y el Seguro Obligatorio de Automotores también es un elemento importante en lo que refiere a esos cambios culturales.

Ahora tenemos un problema de aplicación en cuanto al cumplimiento de la contratación de la póliza de seguros de tres años para atrás. Esto forma parte de los problemas de ajuste de una ley que hace poco tiempo se está aplicando.

Entonces, para la institución que ustedes representan, ¿habría algún inconveniente, en el momento de contratar un seguro, en comunicarlo en forma electrónica, por ejemplo, a la Dirección General de Registros, como órgano del Ministerio de Educación y Cultura, diciendo que el vehículo tal, padrón tal ha contratado un seguro o estuvo asegurado de tal fecha a tal fecha? Eso podrá permitir que los escribanos consulten y que la Unasev tenga una idea comparativa de cuál es la cantidad de vehículos. Incluso, me pregunto si se está controlando la contratación de las pólizas de seguro por parte de las instituciones estatales. Muchas lo habrán hecho inmediatamente, y otras tal vez ni siquiera se enteraron de que tienen que hacerlo.

Un poco producto de que estos proyectos de ley pusieron sobre la mesa una dificultad concreta, algunos estamos pensando en legislar para establecer un sistema mediante el cual no se recargue al buen cumplidor. Me parece que esto significa cambiar la relación del administrado con la Administración, lo que también implica un cambio cultural. Parte del problema será si las instituciones que ustedes representan tienen algún inconveniente en este sentido. En principio yo no lo veo, pero no estoy en condiciones de saberlo y, por eso se los pregunto.

SEÑOR CASTELLANOS.- Precisamente, nosotros queremos ofrecer nuestra mejor buena voluntad para facilitar todo lo que sea posible este tipo de control. Obviamente, habrá que analizar los detalles y el marco de razonabilidad de lo que se pueda solicitar y los costos operativos que pueda tener, pero sin lugar a dudas estamos dispuestos a contribuir y a aportar información, porque entendemos que para la industria de seguros, en particular en el caso del seguro obligatorio de automóviles, el intercambio de información es absolutamente clave. Nosotros necesitamos saber cuántos vehículos están circulando hoy en la vía pública, cuántos tienen contratado seguro obligatorio y cuántos no. Además, es importante que la sociedad lo pueda visualizar, así como lo que se paga por coberturas especiales. Es toda información que debería recabarse y hacer pública.

Hoy estamos aportando información que tiene su origen en el Banco Central, en la que está establecido cuál es el importe promedio por concepto de seguro obligatorio, por categoría de vehículos, de los últimos tres años. Eso nos permite ver cuál sería el importe de las multas que habría que pagar según la categoría del vehículo y cuál es la cantidad de seguros obligatorios puros. Ahí están exclusivamente los contratos de seguro obligatorio que se celebraron en los últimos tiempos y los pagos por coberturas especiales, no por SOA, por el que hay otros pagos cuya cifra nosotros desconocemos. Estos son los que corresponden a los vehículos que se dieron a la fuga, fueron hurtados o carecían de seguro. Ustedes pueden ver que se multiplicó prácticamente por cinco: de algo más de dos millones de pesos pasó a doce millones de pesos. Entonces, realmente es importante la eficiencia de los controles para poder recaudar el dinero para hacer frente a estas indemnizaciones.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- En el marco del proyecto que hemos presentado y que ha solicitado la Asociación de Escribanos del Uruguay estamos constatando el fracaso de los controles establecidos en la ley. Hablemos claro: las Intendencias y el Ministerio del Interior, la Policía, no controlan, según se nos ha dicho, y eso es fácilmente constatable.

Entonces, se recurre a la última razón, que es establecer este trámite cuando se realiza un contrato de compraventa. Por lo tanto, bajo mi punto de vista -en consonancia con lo que decía el señor Diputado Michelini-, se puede perjudicar con trámites y más costos al ciudadano que va a comprar un vehículo. Creo que asiste razón al señor Diputado Michelini cuando se pregunta cuál puede ser una vía de solución en caso de no aprobar un proyecto de ley restrictivo, derogatorio o que postergue el tema, para que el seguro pueda ser constatado con un trámite sucinto, que no establezca más costos para el ciudadano. El quid del asunto es tratar de establecer un mecanismo, sea por medio de los registros públicos o de las empresas aseguradores -

que son las que reciben el beneficio de la ley que se ha puesto en marcha, que establece la obligatoriedad de un seguro-, que no perjudique a las personas.

SEÑOR CASTELLANOS.- El seguro obligatorio es un caso bastante particular, porque pone al empresario en el caso de trabajar bajo unas reglas de juego definidas por la legislación y, a pesar de eso, tiene que ejercer su trabajo de la mejor manera desde el punto de vista comercial. Nuevamente reiteramos la voluntad del sector asegurador de contribuir en todo lo que sea posible para facilitar todos los trámites y las gestiones que tengan que hacer y para que se puedan llevar a cabo todos los controles, no solo el administrativo. Creo que este es el ámbito adecuado para decir que nos interesa que todos los controles -y continuamos insistiendo en la necesidad-, no solo el administrativo, estén operativos y funcionando, porque es un mensaje relevante a nivel social. Nosotros tenemos una ley vigente y exigencias que establecemos a los conductores, a los propietarios de los vehículos, al sector asegurador, y también es importante que todos los organismos contribuyan en la fiscalización del cumplimiento de la ley, que ya tiene bastante tiempo de vigencia. También reconocemos que, como toda ley de este tipo y todo sistema de estas características, necesita etapas de ajustes, de reflexión y de replantearnos determinadas situaciones, pero es importante que al final del día transitemos este camino y logremos que todos los controles estén operativos.

El mensaje es, nuevamente, que siempre van a contar con el apoyo del sector asegurador para facilitar todos los trámites necesarios para lograr el control de la vigencia del SOA.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos vuestra presencia y sus aportes, que la Comisión tomará en cuenta a la hora de legislar.

(Se retira de Sala la delegación de la Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras)

(Ingresa a Sala una delegación del Instituto Jurídico Cristiano, Uruguay)

——La Comisión da la bienvenida a la doctora Mariana Errazquín, al doctor Marcel Legarra y a la escribana María Gianella Aloise, representantes del Instituto Jurídico Cristiano, Uruguay.

Antes de dar a la palabra a los invitados, el señor Diputado Michelini quería realizar un planteo vinculado con el tema que tratamos anteriormente.

SEÑOR MICHELINI.- Quisiera sugerir a la Comisión que se convoque al Ministerio de Educación y Cultura para que nos informe acerca de lo que sería un Registro Contratante del Seguro Obligatorio de Automotores. Supongo que ellos consultarán a la Dirección de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales y a la Dirección General de Registros, o a quien entiendan pertinente.

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- Se procederá a realizar la convocatoria.

SEÑORA ERRAZQUÍN.- Señores Representantes Nacionales miembros de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración: el Instituto Jurídico Cristiano, Uruguay -en adelante IJC- es una organización no gubernamental, con personería jurídica, que tiene como fundamental objetivo investigar, reflexionar e incidir en temas de interés común, propiciando el desarrollo de nuestra sociedad, lo que incluye colaborar en el proceso de redacción, aprobación y promulgación de las leyes, así como de toda otra norma jurídica de interés general para el país. A tales efectos hemos solicitado la audiencia que nos fuera concedida para el día de la fecha, lo cual agradecemos. En esta oportunidad, nos convoca el proyecto de ley denominado "Matrimonio Igualitario".

Procede aclarar preliminarmente que en esta instancia el IJC no pretende agotar su argumentación contraria al proyecto de ley ni analizarlo artículo por artículo, por cuanto varios aspectos del proyecto han sido profusamente analizados por prestigiosa doctrina nacional en el seno de esta Comisión en meses anteriores.

En ese sentido, corresponde señalar que el proyecto de ley a estudio en esta Comisión, indudablemente es de enorme trascendencia para Uruguay, no solo por la modificación sustancial que se introduce a la institución jurídica matrimonio, sino también por la potencial violación de varios derechos individuales. Específicamente nos referimos a que con este proyecto de ley y la nueva figura de "matrimonio" que crea en su artículo 1º, se estarían modificando sustancialmente institutos jurídicos esenciales para toda la sociedad, tales como el matrimonio, la familia, la paternidad y la filiación, y atentando, inclusive, contra los derechos inherentes a las personas que nazcan mediante reproducción asistida.

Es importante recordar que la Teoría General del Derecho establece que las leyes, en sentido formal, son normas jurídicas generales y abstractas y, por tanto, deben ser dictadas para dar respuesta a una necesidad social y con el fin de solucionar un problema que atañe a la sociedad en general. Sin embargo, este proyecto de ley no es la consecuencia de una real necesidad o de un problema social que se haya planteado, sino que tiene otros orígenes diferentes. Además, desfigura institutos, que tal como están regulados funcionan y no aparejan problemas jurídicos ni sociales. Si se aprobara este proyecto de ley, no solo no corregiría ninguna inequidad existente sino que, por el contrario, crearía graves problemas jurídicos.

Comencemos por analizar la denominación dada al proyecto: "Matrimonio igualitario". De ella resultan dos grandes preguntas a responder. ¿Qué es matrimonio? En nuestro Derecho, ¿qué implica aplicar el principio de igualdad?

En cuanto a la primera interrogante, podemos acudir a varias fuentes. Empecemos por lo que expresa al respecto el diccionario de la Lengua Española -Vigésima segunda edición- que define matrimonio como la "Unión de hombre y mujer concertada mediante determinados ritos o formalidades legales". El origen etimológico de la palabra matrimonio suele derivar de la expresión "matris munium" proveniente de dos palabras del latín: la primera "matris", que significa "madre o matriz del útero" y la segunda "munium", "gravamen o cuidado", viniendo a significar "cuidado de la madre" y del útero o matriz. Otra posible derivación provendría de "matreum muniens", significando la idea de defensa y protección de la madre, implicando la obligación del hombre hacia la madre de sus hijos.

A efectos de una mayor comprensión de la expresión "matrimonio" en su aspecto etimológico es importante tener presente que en muchas de las lenguas romances es válido el concepto del contrato de matrimonio considerado por el Derecho Romano, que tiene su fundamento en la idea de la posibilidad de ser madre, que la naturaleza da a la mujer núbil, aquella que está en edad de contraer matrimonio. También la etimología analiza otro origen, en el que reitera la proveniencia del término "matrimonium" en su integración por los términos "materm" -madre- y "moniurn" -calidad de-, y hace una interesante relación con el similar término "patrimonio" compuesto por los términos "pater" -padre- y "monium". Señala que mientras el patrimonio refleja a los bienes adquiridos por herencia, el matrimonio se refiere a la unión entre el marido y la mujer.

En cuanto al concepto o definición de matrimonio que le ha dado la doctrina especialista en la materia, cabe citar a Mabel Rivero de Arhancet, la que lo define como "negocio jurídico de naturaleza familiar voluntario y solemne en el que intervienen un hombre y una mujer dotados de capacidad para ello y que origina el estado de matrimonio."

La doctrina ha planteado que pocos institutos jurídicos han traído tantas interrogantes como lo ha hecho el de matrimonio. Recordando al civilista Saúl Cestau podemos señalar los principales dilemas. ¿El matrimonio se trata de una institución de Derecho Público o de Derecho Privado? ¿Se trata de un contrato, de un acto o de una institución? ¿Tiene o no la finalidad preponderante de perpetuar la especie humana? ¿Tiene o no por finalidad dar nacimiento a una familia legítima? ¿Es o no una unión por razones de amor? ¿Los propósitos que guían a los contrayentes son o no los de prestarse mutuo socorro y asistencia? ¿Es indisoluble?

Sin perjuicio de todas estas disyuntivas y de cómo cada cual las responda, lo que no ha generado, y no genera dudas es que el matrimonio se trata de la unión entre un hombre y una mujer. En este aspecto no hay discusiones y toda la doctrina es conteste. En este sentido, históricamente famosos civilistas como Colín y Capitant definen al matrimonio como "el contrato civil y solemne por el cual el hombre y la mujer se unen para vivir en común y prestarse mutua asistencia y socorro". Por su parte, Joaquín Secco Illa repetía en sus lecciones que "el matrimonio es un acto civil y solemne mediante el cual dos personas de distinto sexo establecen entre ellas una unión regulada por ley y dotada de cierta estabilidad y permanencia." Para conceptuar el matrimonio corresponde asimismo recurrir a la filosofía jurídica moral, atento a que es indiscutible que nuestra Constitución, en las disposiciones del artículo 72, acoge al iusnaturalismo y, por lo

tanto, a la filosofía kantiana. Kant entiende que el matrimonio es "la unión de dos personas de sexo diferente para la recíproca posesión de por vida de las cualidades sexuales".

Habiendo delimitado y analizado el concepto de matrimonio, nos vemos obligados a referirnos al instituto familia por su innegable estrecha vinculación con aquel. Así como el matrimonio no tiene una referencia implícita en nuestra Constitución, el instituto jurídico familia tiene un especial lugar expreso en la Carta. En efecto, la familia en forma expresa es protegida por la Constitución en más de una disposición, específicamente en los artículos 40 y 41. Por eso, cuando se estudia un proyecto de ley que regula el matrimonio debe analizarse también qué naturaleza tiene la familia en el derecho.

En nuestro ordenamiento jurídico interno, la Constitución iusnaturalista que nos rige, tanto en sus normas expresas como en sus disposiciones implícitas, reconoce y protege esos institutos inalienables que preceden a la sociedad y al Estado, porque son inherentes a la personalidad humana. Expresamente la Constitución establece en su artículo 40 que "La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad". Es claro que el constituyente uruguayo le da una preponderancia mayúscula a la familia, tanto que mantiene entre sus disposiciones la obligación del Estado de velar por su estabilidad.

Reiteramos que nuestro sistema constitucional es iusnaturalista y, por lo tanto, el derecho natural es fuente de derecho. Entonces, corresponde recordar que especialmente las normas de derechos humanos prescriben que el derecho a contraer matrimonio emana de la naturaleza humana, no es una creación derivada de la voluntad del legislador, y por eso lo reconocido es el derecho a las nupcias.

Vale aquí resaltar el matrimonio como elemento "natural" de la sociedad; es decir, que la unión de los sexos es anterior a la sociedad y al Estado; tiene una esencia inmutable, derivada de la propia naturaleza humana, que debe ser protegida y promovida por el derecho; y que posee sus propias características, que el ordenamiento jurídico está obligado a respetar tal cual son. Así, con respecto a matrimonio y familia como instituciones naturales, anteriores al Estado, a las leyes y aun al derecho, inherentes a la naturaleza humana, el derecho lo único que hace es reconocerlas según su propia esencia y caracteres.

La sociedad se funda en la familia y, por lo tanto, esta debe ser protegida del modo más adecuado por aquella. Siempre es posible la regulación jurídica, conforme a la naturaleza propia del matrimonio y la familia, aunque algunos los consideren perimidos en estos tiempos.

En cuanto al principio de igualdad, procede señalar que nuestra Constitución expresamente establece que "Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes".

Al hablar de los derechos fundamentales se incluye el llamado derecho a la igualdad, aunque se ha discutido mucho su alcance y significado. Hay quienes sostienen, incluso, que ni siquiera puede hablarse de un derecho a la igualdad, sino que más bien se trataría de un principio institucional que estaría contenido en las constituciones democráticas.

Es necesario que se distinga entre igualdad jurídica e igualdad de hecho o material. Como sostiene Aníbal Barbagelata, "la dificultad de dar el criterio que ha de servir de pauta al legislador, no puede desconocer que los hombres no son iguales en los hechos, y un igual tratamiento para todos puede significar a la postre la consagración de una desigualdad. […] se trata de considerar de modo igualitario a los casos iguales y de manera desigual los casos diferentes, pero la diferenciación tiene que ajustarse al criterio de razonabilidad que corresponde al hombre medio, diríamos al buen padre de familia del derecho romano".

La igualdad, como todos los derechos fundamentales, se trata de un derecho natural, originario e inherente a la persona humana; por esto mismo es inalienable e imprescriptible. Toda la corriente iusnaturalista reconoce esa condición. Así como el matrimonio y la familia se presentan como anteriores al Estado y, por serlo, el Estado no puede desconocerlos, constituyen un límite insalvable para el Estado.

Como José Korseniak lo expresa, hay juristas que han sostenido que las verdaderas leyes deben ser generales, es decir que no deben referirse a personas determinadas -pero eso resulta impuesto por esta norma- y que estos derechos deben ser iguales para todos ante la ley.

Por su parte, Justino Jiménez de Aréchaga aclara que "[…] el sistema democrático de gobierno y la filosofía política sobre la cual reposa el sistema democrático, no impiden el reconocimiento de ciertas desigualdades de segundo grado entre los hombres".

Aplicar el principio de igualdad no es tratar todas las situaciones en forma idéntica, sino que es tratar igual a los iguales y distinto a los diferentes.

El profesor Martín Risso Ferrand explica que "[…] el principio de igualdad ante la ley no impide una legislación para grupos o categorías de personas especiales, sino que esta diferenciación puede ser admitida siempre que se cumpla con algunos requisitos específicos". Los requisitos se cumplen en la medida en que se den tres elementos: juicio de razonabilidad, finalidad legítima y racionalidad. Concluye este autor en que es importante, en un caso concreto, identificar la existencia de posible violación al principio y derecho de igualdad. Agrega que, en tal caso -recién en ese caso-, se deberá analizar la posibilidad de la diferenciación, y para el caso de legislar para subsanar la desigualdad alegada deben darse acumulativamente los tres requisitos, o sea, la distinción o diferenciación debe ser razonable -por ejemplo, niños, embarazadas, etcétera-, la finalidad debe ser legítima -por ejemplo, protección de la minoridad por imposibilidades propias derivadas de la edad, protección de la mujer ante el período del embarazo y su vida de relación, laboral, etcétera-, y el medio debe ser adecuado al fin, por ejemplo, en el caso de los niños se justifican determinados institutos legales, y es adecuado que la ley limite derechos para permitir la protección; lo mismo sucede con la embarazada y sus derechos laborales, etcétera.

Por todo lo expuesto, entonces, no hay sustento jurídico para modificar las actuales normas del Código Civil relativas al matrimonio, la paternidad y la filiación, como se pretende con el proyecto de ley a estudio. En efecto, el matrimonio ha sido creado como una institución para salvaguarda de la felicidad, para satisfacer las necesidades sociales del ser humano y para elevar su naturaleza física, intelectual y moral. Esta institución, que data de los orígenes de la humanidad, ha sido creada con dichos fines para que un hombre y una mujer se complementen en su carácter y contribuyan a la reproducción de la raza humana. La regulación jurídica del matrimonio, que surge con posterioridad a su creación, determina una protección especial otorgada por el Estado a dicha institución.

Si bien la familia ha cambiado como institución social en cuanto a su estructura y organización, el matrimonio es una institución que tiene su origen en el derecho natural y al Estado solo procede protegerla por ley y no desvirtuarla. Por eso, sostener que nos oponemos a que se modifique la naturaleza del matrimonio estableciendo una diversa composición no implica discriminar ni vulnerar el principio de la igualdad sino que, basándonos en el principio de la igualdad y, sobre todo, en el principio argumentativo de la universalidad, por el cual la regla debe ser el tratamiento idéntico a situaciones análogas, entendemos que el tratamiento que se da actualmente por el Código Civil al matrimonio aparece desigual por tratarse de situaciones desiguales, y que para lograr la igualdad de tratamiento no debe modificarse la naturaleza de la institución protegida.

El matrimonio es una institución basada en valores tradicionales que fueron reflejados en la ley escrita, en aplicación de una ética que para muchos miembros de nuestra sociedad sigue estando vigente. Los nuevos sistemas familiares basados en los procesos que vienen ocurriendo en el plano de la sociedad y la cultura, tal como se expresa en la exposición de motivos del presente proyecto, deben ser regulados por medio de instituciones diferentes que acompasen el advenimiento de nuevos valores.

En suma, parafraseando al doctor Carlos De Cores, entendemos que el matrimonio, como institución jurídica, existe desde hace miles de años y la estructura básica de su regulación siempre ha partido del supuesto de que el género humano se encuentra integrado, según el sexo, por dos especies: el hombre y la mujer, por lo que se requiere que el matrimonio esté constituido por una pareja heterosexual. Ello ha determinado que personas del mismo sexo, o que independientemente de su sexo biológico mantienen una orientación sexual diferente, no hayan podido acceder a celebrarlo. Las personas que han decidido seguir orientaciones sexuales diversas o mantener uniones con personas del mismo sexo han podido acceder a la unión concubinaria -concretamente, en nuestro derecho y en el derecho comparado-, al pacto civil de solidaridad o a otro tipo de figuras, pero no al matrimonio. Este hecho, que por muchas personas se mira como un efecto de la naturaleza de las cosas, reconocemos que es vivenciado por otras como una discriminación y, por consiguiente, como una violación al derecho de igualdad.

El tratamiento desigual que permite a las parejas heterosexuales reconocer la unión concubinaria y el matrimonio se debe a que el matrimonio tiene la naturaleza señalada y el concubinato es una nueva institución que ampara también las situaciones de parejas homosexuales. Por eso, si se entiende que la necesidad de la heterosexualidad en el matrimonio deriva de la naturaleza de las cosas, no debería concluirse que existe un problema de violación a la igualdad ni ningún tipo de discriminación. La igualdad no se lesiona en la medida en que se trate desigualmente a dos supuestos desiguales en una forma racional. No puede existir violación del principio de igualdad por el hecho de tratarse en forma distinta situaciones que son naturalmente diversas. A nuestro entender, esto no implica discriminar, ya que para nosotros se trata de situaciones desiguales en las que se involucran personas que tienen el mismo valor humano y dignidad.

Los derechos y obligaciones creados por ley deben ser adecuados a cada situación y a las diferencias que resultan de la naturaleza de las cosas. En todo caso, si se entiende que existe algún vacío normativo en aquellas uniones, cualquiera sea la identidad de género u orientación sexual, debería ser llenado por una norma especial, o incluso ampliando el régimen estatuido en la Ley 18.246 de Unión Concubinaria, pero no modificando las instituciones bien reguladas del Código Civil. No nos referiremos específicamente a todos los institutos jurídicos que por este proyecto de ley se crean o desfiguran, incluidos en el artículo 14, tales como presunción de paternidad, filiación, concibientes, progenitura jurídica, así como tampoco analizaremos la referencia a la utilización de la técnica de reproducción asistida, porque aún ésta no ha sido reglamentada por nuestro Derecho. En relación a estos institutos nos remitimos a las valiosas exposiciones de los profesores Luz Calvo, Mabel Rivero, Beatriz Ramos, Walter Howard, Carlos De Cores y Juan Andrés Ramírez, manifestadas y recogidas en el acta de fecha 22 de agosto de 2012.

No obstante, queremos destacar y llamar la atención a esta Comisión en cuanto a que el tratamiento que se dé al instituto matrimonio tiene una clara vinculación con la protección de los derechos de los niños nacidos de esa relación. En efecto, es de interés de la sociedad proteger y fomentar a la familia como unidad, tal como lo reconoce el artículo 40 de la Constitución de la República.

Con este proyecto de ley, como lo señala el Doctor en Filosofía de la Universidad de los Andes, Manfred Svensson, "... la discusión actual corre el serio riesgo de invertir esto, convirtiendo a los niños en parte del proceso de reivindicación de derechos de los adultos".

En igual posición encontramos a la ya citada doctora Mabel Rivero, la que entiende que por aplicación de los artículos 72 y 332 de la Constitución de la República, que insertan dentro de los derechos humanos constitucionales no solamente los explícitamente mencionados en el texto constitucional, sino los inherentes a la personalidad humana, dentro de los cuales tienen especial jerarquía la dignidad y la identidad de las personas, los que con este proyecto de ley, si se aprueba, son agredidos, ya que los derechos del niño -como se dijo- aparecen confiscados.

A manera de conclusión, el Instituto Jurídico Cristiano Uruguay entiende que si se aprueba este proyecto se estarían vulnerando normas de derecho natural recogidas en forma expresa e implícitas en la Constitución y en disposiciones de Acuerdos y Pactos Internacionales de los que es parte el Uruguay: Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 16, inciso tercero; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966. El proyecto de ley a estudio trastoca el eje central de la protección a los derechos del niño, considerando al menor como objeto, como bien expresó el doctor Andrés Ramírez ante esta Comisión.

Por último, no califica ni motiva ninguna situación actual discriminatoria por aplicación de las normas vigentes del Código Civil en materia de matrimonio ni de filiación que ameriten un cambio de régimen y menos aún por el régimen propuesto, el que sí aparejaría graves problemas al momento de su aplicación.

En efecto, rogamos a los señores legisladores tengan a bien analizar si con el proyecto de ley a estudio realmente se está respondiendo a una necesidad social y solucionando un problema general de la sociedad uruguaya. Sin perjuicio de que se ha dicho que la institución del matrimonio estaría perimida, entendemos que no es así, ya que en nuestro derecho está bien reglamentada y la aplicación de las normas que la regulan no ha traído inconvenientes irresolubles, sino que, por el contrario, han servido para ordenar las buenas relaciones en una sociedad, sin excluir ninguna opción.

Ante estas reflexiones, ¿pueden ustedes, como Representantes Nacionales, sostener con legítimos fundamentos y sinceridad intelectual que con este proyecto se está respetando la Constitución y la ley natural

que ella recoge en los principios generales de derecho que establecen expresamente que la familia es la base de la sociedad?

Es necesario mantener la protección jurídica que el Estado le ha otorgado a estas instituciones, por lo que hacemos respetuosamente un pedido expreso a los señores legisladores, para que, alejados de toda presión externa, del mandato de decir lo políticamente correcto, analicen el presente proyecto de ley y decidan según su genuina convicción, libertad de expresión y lo que les otorgue internamente una paz verdadera en cuanto al deber cumplido.

Quedamos a las órdenes para aclarar o ampliar los conceptos vertidos en la presente exposición.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos su presencia. Más allá de compartir o no la exposición, me pareció muy fundada y muy seria y quiero agradecerles particularmente que se hayan tomado el interés de solicitar la audiencia y comparecer a la Comisión, porque todo esto seguramente nos va a ayudar a legislar mejor.

SEÑORA ERRAZQUIN.- Agradecemos que hayan querido escuchar nuestra opinión.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Muchas gracias a la delegación del Instituto Jurídico Cristiano del Uruguay por venir y darnos su valiosa opinión.

Quiero hacerles una pregunta, no de su exposición porque ha sido demasiado clara como para tener dudas. En el día de ayer he presentado un proyecto de ley de unión civil -ustedes no lo conocen- que establece el derecho de las personas del mismo sexo a tener un marco jurídico diferente al del matrimonio. La pregunta que quiero hacerles es si ustedes estarían de acuerdo con un proyecto de estas características, que establece un estatuto de derechos civiles, patrimoniales y sucesorios, o sea, los mismos que están consagrados para las personas que viven de consuno actualmente. Establece los mismos derechos para las personas del mismo sexo que quieran convivir bajo el rótulo de unión civil, que -repito- no es mejor ni peor, sino diferente al del matrimonio.

SEÑOR BANGO.- Agradezco mucho la comparecencia de la delegación y que nos hayan dado por escrito una exposición que define el posicionamiento de su organización con respecto al proyecto que está en discusión en esta Comisión. Más allá de que nosotros nos paramos filosóficamente desde otro punto de vista, respetamos mucho las opiniones que pueden tener ustedes al respecto.

Se puede ver que esta discusión y este fundamento que ustedes han esbozado con detenimiento es producto de una reflexión y de una convicción muy honda de parte de la institución que representan, y forma parte de una discusión internacional que tiene otros fundamentos anclados en una perspectiva filosófica distinta que también implica un esfuerzo de honestidad intelectual y de convicción filosófica que va por un camino distinto, no esencialista, de entender el derecho como una cuestión que muda con los cambios culturales y sociales que se procesan en nuestra sociedad. Todo esto ha habilitado a que se haya avanzado en otras experiencias internacionales -nosotros entendemos que es un avance- en cuanto a la legislación de la institución del matrimonio.

Quiero agradecerles, porque esta es una discusión informada, un proceso de decisión por parte de nosotros, que somos conscientes de nuestra responsabilidad y, como bien decía la doctora Errazquin cuando hacía uso de la palabra, nos tenemos que sentir libres de tomar la decisión independientemente de cualquier presión que pueda venir de organizaciones que estén a favor o en contra, como la vuestra, del matrimonio igualitario. Su aporte nos parece bueno, porque nos permite asumir el proceso con responsabilidad y no podremos argumentar que no hemos tenido la debida información a la hora de asumir nuestras responsabilidades como legisladores. Sepan entonces que, más allá de las discrepancias con respecto al informe que ustedes han presentado, que son profundas, les agradecemos un aporte que nos permite asumir esa responsabilidad "in totum" frente a ustedes y al resto de la ciudadanía. Por lo tanto, para mí no ha sido en vano vuestra presencia en esta Comisión.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Agradecemos el claro informe que han producido nuestros visitantes. Tengan ustedes la seguridad de que esos fueron los temas sobre los que hemos estado pensando, meditando y

discutiendo. Aquí se propone una modificación importante del Código Civil y una reforma que es muy delicada. Entonces, valoramos mucho vuestro trabajo, porque fundamenta y analiza aspectos que es muy importante tener en cuenta desde el punto de vista constitucional y de los derechos humanos, así como para discutir y perfeccionar algunos aspectos del proyecto que estamos considerando.

SEÑORA ERRAZQUIN.- Le agradecemos a todos y a cada uno de los presentes por la atención y por esta respuesta que nos han dado.

En cuanto a la consulta que nos hiciera el señor Representante Borsari, antes de tomar una posición respecto a ese proyecto de ley nos gustaría leerlo. Pero, de acuerdo a lo que él manifestó, podemos adelantar que justamente en la exposición de hoy manifestamos que a veces es necesario regular cuestiones que se plantean. Y una de las posiciones podría ser llamar a esta figura de otra manera y regularla con las especificidades que tiene de acuerdo a la naturaleza de las cosas y a las diferencias que existen. Entonces, nos gustaría conocer el proyecto de señor Diputado en profundidad para opinar sobre el particular.

Ahora bien, precisamente, nosotros planteamos que no se modifique el Código Civil, sino que se cree un estatuto especial, como se hizo para el concubinato, atendiendo a lo que dice el sociólogo Bango: es verdad que el derecho tiene cosas inmutables, cuando son del derecho natural, y otras que cambian y que también hay que atender.

Por lo tanto, me parece que con otra figura jurídica no se estaría violentando el instituto del matrimonio, que tiene un origen esencial, y sí se estaría adecuando a los cambios de la sociedad que uno tiene que aceptar y entender que deben ser regulados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la visita de nuestros invitados.

La Comisión pasa a intermedio hasta la hora 14.

(Es la hora 12 y 30)

-Continúa la sesión.

(Es la hora 14 y 10)

(Asiste la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay)

——La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración agradece la presencia de la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay, representada por su Presidente, el doctor Carlos Negro; por las doctoras Mariana Malet y Silvana Irureta, y por los doctores Ricardo Lackner y Gilberto Rodríguez.

Agradecemos su presencia para hablar del tema por el cual los hemos convocado, a los efectos de que ilustren una discusión que vamos a tener con relación a la temática del Código Penal y todos los cambios que eso conlleva.

Adelantamos que, a su vez, hemos estado intentando promover una serie de actividades con los distintos actores vinculados a la Justicia, con relación a un proyecto que tiene la Unión Europea -"Modernización de la Justicia", se llamaba en otra época, y no sé cómo se llama ahora-, que tiene que ver con la forma en que se va a implantar todo este nuevo sistema.

SEÑOR NEGRO.- Soy Fiscal nacional en lo penal de 6º Turno. Vengo en representación de la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal, de la cual soy Presidente. Me encuentro acompañado por los compañeros que participaron del proceso de elaboración de las bases del anteproyecto que hoy nos convoca.

Antes que nada queremos agradecer la deferencia de los señores Diputados por recibir a la Asociación. No es la primera vez que esto ocurre. El Parlamento nacional ha convocado a nuestra gremial en numerosas oportunidades y, cada vez que lo ha hecho, la Asociación ha concurrido y ha aportado lo que humildemente

puede en los temas que le competen directamente, que son los que hacen a la Justicia y a las normas jurídicas que regulan nuestro país.

Me voy a limitar a decir que el proyecto que nos convoca fue elaborado, entre otros, por distinguidos juristas y, en lo que nos es particular, por destacados miembros de nuestra gremial y de nuestro Ministerio público, los que concurrieron en representación de la Fiscalía de Corte de la época y de la Asociación de Magistrados, en número de dos y dos, respectivamente. Hoy se encuentran presentes tres de esos compañeros, el doctor Ricardo Lackner, la doctora Mariana Malet, que fueron en su momento los delegados del Ministerio Público, de la Fiscalía de Corte, y el doctor Gilberto Rodríguez, que junto con el doctor Ricardo Perciballe, hoy ausente, fueron los miembros designados por la Asociación de Fiscales para participar en esa Comisión legalmente creada.

Queremos destacar que el tema tiene connotaciones de tipo técnico que nuestros compañeros tuvieron que desbrozar y desarrollar desde sus conocimientos de la dogmática penal, desde la misma academia. Tres integrantes de la Comisión se desempeñan en la Universidad de la República en calidad de docentes. Todos ellos tienen una dilatada trayectoria en ámbitos académicos.

Fundamentalmente, queremos poner de relieve que este tema no solamente tiene destaque y brillo de tipo académico, sino que va a afectar seguramente a toda nuestra sociedad, a la comunidad por ser, nada más ni nada menos, que el anteproyecto de elaboración de un código de normas penales con la implicancia y relevancia que eso tiene a nivel público.

Por elemental respeto a lo que ha sido el proceso histórico de elaboración de este anteproyecto, voy a ceder la palabra a mis compañeros que pueden dar un testimonio más fidedigno y más acabado de los puntos de vista de la Asociación, ya sea desde el momento en que se elaboraron las bases del anteproyecto, hasta cuando hoy en día se hace un balance de todo lo actuado en el período comprendido.

SEÑORA MALET.- Antes que nada, quiero agradecer la invitación y hacer una aclaración que me parece fundamental.

El doctor Ricardo Lackner y quien habla, si bien integramos la Comisión que se había designado por ley para dar las bases de la reforma del Código Penal, nos retiramos formalmente hace un tiempo porque nos pareció que la propuesta se había desvirtuado. Si bien estuvimos de acuerdo con el trabajo que se realizó en el Libro Primero, que es la parte general, después hubo un desacuerdo frontal, en particular con el Presidente de la Comisión, por cómo desarrolló la metodología y por los resultados que íbamos viendo. Avisamos al Fiscal de Corte a través de una nota que nos retirábamos y también al propio Presidente de la Comisión.

Por lo tanto, nuestra visión no es la de los que integran la Comisión, sino de ex integrantes. Si bien aceptamos una parte del producto, rechazamos drásticamente la otra, y vamos a dar algunos motivos de nuestra postura. En ese sentido, realizamos un trabajo sobre notas y el proyecto de ley que en definitiva se entregó. A su vez, nos sentimos refrendados por un libro de la reforma penal de otro académico, Diego Silva Forné.

Si la Comisión me lo permite -a vuelo de pájaro como corresponde en una instancia de este tipo-, voy a dar lectura a algunas de las críticas, las más groseras, del Código, porque de esta manera puedo decir más cosas concentradas en menor tiempo.

En primer lugar, nos parece que el balance es muy distinto en cuanto al producto final de la parte general y de la parte especial. Entendemos que el Libro I necesitaría una reelaboración menos profunda porque abordado en los primeros tiempos de la Comisión se trabajó por un grupo importante de los representantes de los distintos organismos, resolviéndose las cuestiones que se suscitaban en debates de sesiones plenarias. De todas formas, ese Libro I necesita una revisión detenida del Título V, relativo a las penas y a los diferentes institutos de libertades como, por ejemplo, condicional, anticipada y suspensión condicional, que requieren insoslayablemente la armonización con el nuevo proceso penal, lo que no se hizo.

También es el momento de que las medidas alternativas a la privación de libertad, previstas en la Ley Nº 17.726 de 2003, se incorporen de modo de que puedan hacerse efectivas y no queden meramente traspoladas de aquella ley al Código, sin referencia a cómo se computarán en cada caso ni encararse

expresamente los tipos penales del Libro II. Esto es con respecto al Libro I. Quiere decir que en cuanto a este, consideramos que deben hacerse unos cuantos ajustes, pero que es posible una promulgación en relativo poco tiempo.

El problema es el Libro II.

La Parte Especial, además de un esfuerzo de gran envergadura por la necesidad de tomar en cuenta sistemáticamente legislación extracódigo que no se consideró en esta oportunidad, exige una revisión que significará un estudio más detenido.

En la exposición de motivos se dice que se acordó con el Senado que se dejan de lado las leyes penales especiales. Pero entonces se dan situaciones como pasa con la reforma del artículo 8º sobre el agente encubierto que se vuelve a la redacción del 34, previa a la ley del año 2000 y, lo que es más relevante, se desentiende de la ley sobre control del lavado de activos y de financiamiento del terrorismo, que hizo una reforma importante sobre la actuación de los agentes provocadores en el artículo7º, encarando además el crimen organizado. Con respecto de este recordamos que la Ley Nº 17.897-, al crear la Comisión para hacer las bases para la reforma del Código Penal, indicó como una de las tareas el enfocar normas sobre el crimen organizado, lo que no se hizo.

Continuando con las leyes especiales, tenemos que se elimina en los delitos contra la libertad la figura de la reducción a la esclavitud y formas análogas. Nada se dice sobre la Ley Nº 18.250 de 2008, ley de migración, que desde el artículo 78 al 81 establece figuras penales sobre trata de personas y aborda hipótesis tan graves como su traslado para destinarlas a prácticas vejatorias de su dignidad.

En cuanto a los delitos contra la inviolabilidad del secreto, también se omite la atención de las Leyes Nos. 18.331 y 18.381 sobre la protección de datos, la primera, y acceso a la información pública la segunda, con claros puntos de contacto respecto de la protección de la intimidad y el secreto, apareciendo conceptos como los de datos sensibles, información reservada y confidencial que debieron tenerse en cuenta.

Por otra parte, aunque se indica en la exposición de motivos que no se hará referencia a leyes especiales, sin embargo se tuvo en cuenta el proxenetismo de la Ley Nº 8.080 reformada en el año 1995 y se incorporó algunas de las disposiciones modificadas de la Ley Nº 17.815 de pornografía infantil del año 2004. Según vemos, asistemáticamente se introdujeron algunos tipos penales de leyes especiales y se dejó otros afuera.

En el artículo 118 proyectado se alude vagamente a la ley de comunicaciones, cuando en realidad son dos: la de comunicaciones e informaciones, Ley Nº 16.099 de 1989, y la de medios de comunicación, Ley Nº 18.515 de 2009, que es veinte años posterior.

En cuanto a las armas, solo se apuntó al artículo 152 bis del Código Penal relativo a porte y tenencia de armas. No se encaran disposiciones extra Código como el artículo 141 de la Ley Nº 17.296 que estableció el delito de porte de armas de fuego y agravó conductas del Código Penal por el empleo de armas de fuego. Tampoco se metió en el tráfico de armas que sigue sin ser delito en nuestro derecho interno.

En relación a las telecomunicaciones se elimina la figura del artículo 217 relativo a la regularidad de las comunicaciones, pero surge de la exposición de motivos que se descarta el texto del Código de 1934, sin darse cuenta que había habido una reforma por la Ley Nº 18.383 de 2008 que en su artículo único ya no hace referencia a las comunicaciones telefónicas, telegráficas e inalámbricas sino a las telecomunicaciones.

Refiramos ahora a la ley de estupefacientes. El Código Penal de 1934 tenía alguna disposición relativa a drogas ilícitas, como el opio, derogada por la normativa específica posterior, por lo que sería una oportunidad para realizar una revisión del marco legal al respecto, sobre todo en un momento en que se está cambiando la óptica en relación al combate de las drogas.

Por el contrario, se incluyen figuras extra Código como la insolvencia societaria fraudulenta de la Ley Nº 14.095 (artículo 234 proyectado) y no se dice nada sobre la usura prevista en esa misma ley, si bien hoy la aborda la Ley Nº 18.212.

También debería considerarse, por ejemplo, la seguridad de los transportes, el Código Aeronáutico en cuanto a la seguridad de la navegación aérea y la seguridad vial dada la elevada siniestralidad que se produce en

calles y rutas nacionales.

En relación al medio ambiente, apenas una reforma del artículo de peligro para la salud pública por medio de envenenamiento o adulteración de agua o productos destinados a la alimentación, donde entre los objetos materiales sobre los que recae la conducta se agrega junto a las aguas o sustancias destinadas a la alimentación el aire que se respira. Según la exposición de motivos se pensó en contaminaciones al estilo de la plombemia. Sin embargo, la disposición en la que se agrega se refiere a la alteración de aguas y alimentos para el consumo humano hecha en forma peligrosa para la salud. La contaminación por la plombemia es mucho más difusa y tales situaciones se tutelan bajo el bien jurídico medio ambiente, que es lo único que aparece por allí, manteniendo la caza abusiva. En consecuencia, este agregado está descolgado, fuera de contexto en una disposición con otra finalidad y que recae sobre otros objetos materiales. Otra vez no se tuvieron en cuenta leyes como la Nº 17.774 y la siguiente del 2004, una relativa al análisis de dosificación de plombemia y la otra relativa a la prevención de contaminación por plomo en la que se hace referencia a sanciones no penales.

En relación a la delincuencia económica se pasó por alto la criminalidad de la empresa, sin tomar en cuenta para este tema la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción aprobada por la Ley Nº 18.056 del año 2006, el tema del delito organizado hacia y desde la empresa, en fin, el delito económico tomado en el sentido de delito empresarial, sin postura explícita sobre las sugerencias a nivel internacional respecto de la falsificación documentaria dentro de la empresa, como por ejemplo el soborno y el peculado en el sector privado.

El título XII propuesto, relativo a la Economía y Hacienda Públicas en materia de delitos societarios, solo incorpora el fraude concursal creado por la Ley Nº 18.387 de 2008 y la insolvencia societaria fraudulenta que ya mencionamos sobre delito económico.

¿Qué pasa con la criminalidad informática, por ejemplo, con los fraudes por manipulaciones que en las figuras tradicionales no encuadran bien ni aparecen en el capítulo relativo a la estafa como se ha hecho en otros ordenamientos penales del Derecho Comparado? Se crea el delito de menoscabo del derecho a disposición de datos -artículo 164 proyectado- y se ubica entre el hurto y las agravantes del hurto. Es una figura pluriofensiva ya que afectaría también la intimidad o el secreto.

En cuanto a la dosimetría de las penas, aunque se enumeran medidas alternativas a la prisión, ¿por qué también no se agrega a la multa? No aparecen en la figura de la Parte Especial, como dije al principio. En varios casos se fija una pena mayor para una conducta de menor gravedad. A vía de ejemplo señalo solamente violación de domicilio, menos grave que la violación de correspondencia escrita. En el artículo 148 se establece una pena muy alta para la mera promesa de pago en cuanto al sujeto que acuerda dar dinero para mantener relaciones con una menor, al mismo nivel de la primera modalidad prevista en ese artículo referida a la contribución de cualquier modo a la explotación de niños y adolescentes.

Por otra parte, recordemos que con relación a los menores de doce años la conducta queda atrapada en la violación.

Ahora, veamos algunos títulos. El título "Delitos contra la personalidad física y moral del hombre" es bastante arcaico, ya que utiliza el término "hombre" como sinónimo de la especie humana. En cuanto a los delitos contra la vida, quiero señalar que el artículo 96 elimina correctamente la intención de matar del actual artículo 310. Es superabundante e, incluso, complica la imputación del homicidio a dolo eventual. Pero incongruentemente se mantiene la referencia a la ausencia de intención homicida en las lesiones del artículo 106 que, además, utiliza la expresión "lesiones leves" en el nombre ese artículo, pero en el texto se refiere a "lesión personal".

Asimismo, se alude a las agravantes a secas y agravantes especiales en los artículos 96 y 97, cuando son todas especiales, ya que las genéricas están en el Libro I. Se debería conservar la categorización del Código vigente.

Por otro lado, mantiene el mínimo de diez años para el homicidio de parientes, cuando en la legislación comparada se advierte el carácter mixto de esta alteratoria, ya que este vínculo no implica siempre una conducta más grave, e incluso en casos de violencia familiar se ha visto como atenuante.

Afecta, además, el problema de la legítima defensa incompleta en la violencia doméstica, para la cual, al no hacer distingos, la pena mínima es de diez años, solución diferente a la que se da en otros códigos como el argentino, que permite otra flexibilidad, sin el obstáculo del límite infranqueable del guarismo inferior tan alto.

Asimismo, se suprime inexplicablemente el homicidio por precio o promesa remuneratoria.

En el homicidio culposo, que llama imprudente, mantiene la estructura de muerte de varios o muerte de uno y lesión de varios, por lo que siguen fuera las variantes de una muerte con una lesión o varias muertes y varias lesiones, teniendo que ir al concurso de delitos, que ha complicado en la práctica.

En cuanto al aborto -lo que me molesta particularmente-, la Comisión dijo que no se va a pronunciar al respecto, pero en el proyecto lo trata e, incluso, lo coloca luego del homicidio, jerarquizando la represión penal. Aparece bajo el título "Protección de la vida prenatal", tomando posición sobre un tema tan polémico que, además, ameritó el tratamiento por ley especial recientemente promulgada, a la que se tiene que estar. El aborto, probablemente por error, mantiene el lapso de tres meses para los casos de peligro para la salud de la mujer.

En cuanto a la violencia doméstica no se enfoca el resultado lesiones. se reduce al ámbito familiar. se omite toda referencia a lazos afectivos y se reduce a la convivencia. Esto amerita un tratamiento más cuidadoso dada la relevancia que tienen las situaciones de violencia familiar, con análisis de las frondosas soluciones del Derecho Comparado y la explicación de por qué se opta por esta. Asimismo, se omiten las agravantes específicas en función de la víctima.

Con respecto a la riña, solo quiero decir que discutiblemente se pasó a los delitos contra la paz pública, en contra de posiciones que entienden que la afectación del orden público es secundaria.

Además, se habla de delitos de omisión contra la persona. Este es un nombre equívoco, ya que el abandono que integra el Capítulo puede ser activo y no solamente por omisión.

En la omisión de asistencia se elimina el requisito de que la víctima se encuentre abandonada o perdida, lo que complica los límites del tipo penal.

Se suprime la hipótesis de omisión de asistencia culposa en que la persona corra peligro en su vida o integridad, lo que amplía la fórmula, cuando en realidad es la idea básica de la figura.

En los delitos contra la libertad, se suprime el artículo 280 sobre sujeción a la esclavitud porque no existe en nuestro país. Esa disposición que se deroga también se refiere a otra condición análoga, y vaya que tenemos casos de esos en Uruguay. Pensemos en las condiciones en que se realizan algunos trabajos en el medio rural y en algunos casos de servicio doméstico recientemente advertidos. Tales situaciones no se pueden considerar abarcadas por la privación de libertad, que es más específica y queda acotada a la libertad física, de movimiento. La esclavitud u otra condición análoga implica algo mucho más grave: la total sujeción.

En cuanto a la privación de libertad, se suprimen las sevicias porque se entiende que no son otra cosa que violencia, cuando en realidad implican un trato cruel e innecesario para el fin propuesto.

También se elimina el fin de lucro porque se explicó que entra en el secuestro. No es así. En el secuestro se cobra para dar la libertad. Aquí se quiere aprovechar los servicios de la persona a la que se priva de libertad.

Por otra parte, se suprime el artículo relativo al atentado a la libertad personal del funcionario encargado de una cárcel al recibir al sujeto. Se estimó que era una modalidad de desacato por desobediencia, cuando incluye como primera modalidad una hipótesis de encarcelamiento arbitrario: recibir en la cárcel a una persona, sin orden de la autoridad competente. En el caso, el bien jurídico afectado primordialmente es la libertad y no el normal funcionamiento de la administración de justicia, como ocurre en la figura del desacato. Además, al recibir a una persona sin orden de la autoridad y encarcelarla no hay desacato porque no se da el menoscabo ni la desobediencia a la autoridad. Es lisa y llanamente una situación de encarcelamiento arbitrario.

En la tutela penal de la intimidad y el secreto, ¡atención con las penas! Se pasa de la multa actual en la mayoría de las figuras a prisión y penitenciaría.

No puedo dejar de hablar de la libertad sexual, tema que me interesa especialmente. El nombre del título mantiene la referencia al pudor como bien protegido e incluso conserva la denominación de atentado violento al pudor y ultraje público al pudor para dos de los tipos penales, como si fuera este el bien jurídico protegido.

En cuanto a la violación, se omite la "fellatio in ore" como violación. Asimismo, se mantiene la técnica de las presunciones para la violación y el atentado al pudor, técnica original de 1934, criticada, ya que la idea es derechamente prohibir las relaciones sexuales con menores de doce años, como se resuelve en el Derecho Penal argentino. Cuando prohíbe las relaciones sexuales con personas privadas de razón, no exige que el sujeto se esté prevaleciendo de esa situación. Se va contra el sentido de la Ley Nº 18.426, de defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva, del año 2008, que establece en el artículo 1º el deber del Estado de garantizar el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población, incluso los privados de razón.

Con relación a los delitos contra la propiedad, se mantiene la denominación errónea de delitos contra la propiedad mediante engaño, como si fuera solo contra la propiedad mueble. En la usurpación se elimina la arbitrariedad de la ocupación. Cabe preguntarse qué se hace con la prescripción adquisitiva treintenal y la abreviada de la ley de ordenamiento territorial.

Finalmente, en referencia a los delitos contra la Administración Pública, quiero resaltar que se elimina el abuso de funciones, pero no se introduce en sustitución -como se ha hecho en otras legislaciones- figuras específicas. Así, se vuelven atípicas algunas conductas arbitrarias de funcionarios públicos que no quedan incluidas en los tipos penales existentes, como por ejemplo el prevaricato de funcionario público previsto en el texto español, resolución arbitraria en asunto administrativo.

SEÑOR PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.- Agradezco la presencia de la delegación.

Voy a empezar por la última parte. No es que pretenda discutir, pero creo que el abuso de funciones es un delito absolutamente inconstitucional porque no respeta, en absoluto, el principio de legalidad y terminamos en el "arbitrium" fiscal de un Juez para ver si "cuando me dieron dinero para frazadas, yo en realidad lo invertí en colchones y resulta que no cumplí con la ley"

Las experiencias que conozco -sobre todo de algunos funcionarios- tienen que ver con que estamos cuestionando la forma de gobernar, pero eso es accesorio.

He tenido oportunidad de leer algunas cosas que ustedes han escrito. Reconozco que todavía no he tenido la serenidad suficiente. No es cuestión de leer esto como quien lee el diario; es un poco más complejo. Sin duda ustedes tienen más claro que yo algunas cosas.

En los comentarios sobre la parte general, han planteado algunas cuestiones relativas a la legítima defensa imprudente y han presentado algunas dudas o críticas. Como se darán cuenta, para esta Comisión es un trabajo arduo y difícil aprobar un Código de esta naturaleza. Si bien ustedes no tienen por qué tener en cuenta lo que voy a decir, desde el punto de vista político me parece muy trascendente modificar un Código que después de todo es fascista en su concepción, aunque lo aliviaron bastante y tiene los años que tiene. La pregunta es si existe la posibilidad de que esta Comisión reciba de ustedes redacciones alternativas respecto a las objeciones que hacen -por lo menos la mayoría-, que luego nos permitan decidir, ya que esa será la responsabilidad que tendremos sobre las cuestiones que han planteado.

A primera vista, estoy de acuerdo con mucho de lo que se planteó acá pero hoy el Código Penal uruguayo tiene un terrible problema de dosimetría penal, porque los delitos contra la propiedad pagan más caro que los delitos contra la vida.

Concretamente, me gustaría saber si tendremos la posibilidad de recibir en un término más o menos breve no solo el informe -que quedará incorporado a la versión taquigráfica- sino las redacciones alternativas propuestas por ustedes a los textos que han sido criticados.

SEÑOR NEGRO.- Quiero aclarar que mucho de lo que planteó la doctora Malet, y que seguramente el doctor Lackner también va a mencionar, figura -podrá acceder a ello cualquier miembro de la Comisión- en la Revista de Derecho Penal Nº 19, donde hay un trabajo bastante completo sobre el tema.

SEÑOR LACKNER.- Hay dos situaciones muy diferentes. La primera es la parte general, donde la dinámica de trabajo fue distinta, y voy a explicar cuál fue. Prácticamente no hay una innovación en las soluciones allí propuestas, no hay una ruptura con los contenidos que se manejan académicamente o que se discuten en la jurisprudencia. Eso fue deliberadamente elegido como solución porque también entendimos que era el mandato del legislador al crear una Comisión integrada por representantes tan amplios del sector, inclusive hasta de la asociación de funcionarios judiciales. Esto quiere decir que también les interesaban los aspectos prácticos de funcionamiento, que la ley bajara a tierra y tuviera su eficacia en los hechos, y no que fuera un código de papel para el oropel de la Academia. Lo que se hizo fue recopilar las soluciones de la doctrina con los caminos que había trazado y plasmarlos allí. Por eso fue más sencilla esa primera etapa, a diferencia de lo que hicieron otros países -no voy a decir cuáles- que, por ejemplo, copiaron códigos extranjeros y después, para poder aplicarlos, tuvieron que hacer un manual de uso e inclusive un glosario de términos. Nosotros mantuvimos nuestra tradición jurídica, porque de lo contrario teníamos que recapacitar y hacer un reciclaje, y esa no era la idea. Como teníamos una vocación práctica -la ley hablaba de las bases, que es una serie de pautas de recomendación-, planteamos que, en realidad, la parte general de los códigos es el capítulo de instrucciones de cómo aplicarlo. Podíamos elaborar eso y que se interpretara como las bases de funcionamiento, y a ello nos abocamos.

Cuando llegamos al tema de las penas, que es el principio, lo que le da el nombre al asunto, descubrimos que allí hay asuntos netamente de incidencia práctica en cuanto a la organización. No es solo cuestión de plasmar las penas. Por ejemplo, hay que tener una infraestructura para poder aplicar las que tienen que ver con el trabajo comunitario; hay que prever si no vulneran, por ejemplo, la normativa internacional sobre trabajo forzado; hay que analizar si eso genera algún tipo de responsabilidad para el organismo, si hay que remunerarla o no, cómo se administra y cómo se contabiliza.-.Hay que ver qué pasa si la persona se niega a realizar el trabajo comunitario, es decir si se sustituye por prisión, que es lo que queremos evitar.

Con la multa pasa lo mismo. En la práctica, el que cumple con la pena de multa es un tonto, porque lo mejor que puede hacer es no pagarla, ir a prisión y después acudir a los mecanismos habituales de libertad condicional. Además, el Código establece que la persona quedará sujeta a un plazo de vigilancia. Parece que la van a estar espiando continuamente, pero lo que esto significa es un período en el cual la persona no tiene que delinquir. Nadie la molesta para nada durante ese plazo.

¿Qué quiero decir con esto? Que las frases y las fórmulas de los códigos hay que bajarlas a la práctica, a la experiencia. Como nos faltaban esos datos y, entre otras cosas, no sabíamos cómo iba el análisis del Código del Proceso Penal -la materia penal es la única que solamente se aplica a través de un proceso, a diferencia de otras disciplinas, de manera que están imbricadas profundamente-, dejamos en suspenso la parte de las penas y así quedó, inclusive, la exposición de motivos. Inclusive, hay un desfase entre la exposición de motivos y lo que se elaboró. En la exposición de motivos se establece que la Comisión no ingresaba al estudio de estas penas. Sin embargo, después de que nos retiramos, de apuro agregaron un capítulo de penas copiado de lo que está vigente, la ley de medidas alternativas, que además trajo muchos problemas. En lugar de solucionar el problema, se agudiza.

En realidad, no hay una redacción alternativa a ese aspecto porque todavía está pendiente analizar cómo se resuelve. Propusimos algunas ideas, como por ejemplo que los conflictos de baja intensidad directamente tengan prevista una pena no privativa de libertad, como ocurre en otros países. Si dejamos librado esto a la iniciativa de las situaciones concretas, al peso de la alarma pública, etcétera, va a terminar no aplicándose, como en estos casos. Sea lo que sea que se resuelva, hay que pensar qué se necesita para, efectivamente, llevarlo a la práctica. Como suele ocurrir en estos casos, hay que pensar en el dinero que se necesita y ya reservarlo. De lo contrario, se corre el riesgo de que muy buenas ideas se desprestigien ante la opinión pública. Es lo que ha pasado con el Código de la Niñez y la Adolescencia.

En ese aspecto, lo que faltaría es todo el capítulo de penas. Hay que ver qué posibilidades existen de aplicarlas y después hacer todo el estudio. En cuanto a la legítima defensa imprudente, la objeción es que ese

aspecto se aparta del criterio general de llevar al Código aquello sobre lo que había opinión pacífica. Ese es un tema nuevo. La monografía, que surgió poco tiempo después, seguramente llevó al profesor Cairoli a plasmarla, pero no ha habido debates académicos sobre ese punto y es un instituto muy importante. Quienes consulten los manuales de Derecho Penal verán que el tema de la legítima defensa no solo tiene incidencia para la interpretación de esas situaciones sino en la teoría general del delito, que es nuestro instrumento para trabajar la interpretación del Código. Es decir que los cambios que se introduzcan de manera poco reflexiva pueden traer consecuencias imprevisibles.

Con respecto a la otra parte, no podemos proponer redacciones alternativas porque, en realidad -para decirlo gráficamente-, la parte especial, tal como está formulada, habría que hacerla de vuelta. ¿Por qué? Un Código es -como viene ya de la Ilustración- un cuerpo sistematizado y armónico que reúne de manera completa las disposiciones sobre la misma materia. Eso es una garantía para que los ciudadanos puedan conocer las disposiciones que están vigentes y, en caso de incumplirlas, sepan a qué atenerse. Además, se evita la dispersión normativa. En las ediciones actuales, el código ocupa el menor espacio y el apéndice es mayor que el código, con todo lo que esto dificulta para conocer sobre un tema. ¡Como para presumir, con semejante situación, que se conoce el derecho! Lo que nosotros encontramos es que hay discordancias entre la parte general y la parte especial. Por ejemplo, en la parte general se elimina la proposición como etapa del delito susceptible de ser castigada, porque es una etapa anterior a la tentativa, es decir que todavía no hay una exteriorización, ni siquiera una puesta en peligro del bien jurídico. Sin embargo, en la parte especial se conserva el castigo de las formas de proposición. Esto revela que falta ese cuidado en la armonía, en la sistematización, y no puede ocurrir en un código. Además, no se es consecuente con la nomenclatura. Si la imputación subjetiva se hace a título culposo, luego se debe seguir usando la nomenclatura y no llamarle imprudente, porque la imprudencia es una de las formas culposas junto con la negligencia y la impericia. Imprudente se llama a los delitos culposos en la doctrina alemana: los "fahrlässige Delikt". No es una cuestión de lucha de escuelas sino de la coherencia que debe tener un cuerpo legislativo. En otros ordenamientos existe lo que se llama el principio de reserva de código, es decir que la legislación penal solo puede modificarse y estar concentrada en un solo código, como garantía al ciudadano. Además, es una garantía para el trabajo legislativo, porque al modificar una ley fuera del código se pierde la visión del todo y, a veces, ocurren errores. Por ejemplo, la ley sobre estupefacientes tiene agravantes iguales en dos artículos diferentes, el 35 y el 60; la ley sobre lavado de activos, que hoy tiene muchos delitos precedentes, está en la ley sobre estupefacientes, y a los efectos de la confiscación de los delitos previstos en esta ley hay referencias a la de estupefacientes, pero no a los de los demás delitos que se ampliaron por otra ley. También ocurre que se castigan formas de coautoría y participación que ya están contempladas en el Código. La idea de tener todo reunido en un mismo cuerpo sistematizado normativo permite controlar el problema de la proporcionalidad de las penas, la dosimetría penal. Entonces, hay que hacer todo el trabajo de nuevo para tener todo ese control, entre otras cosas porque hay varios errores, al punto que el profesor Diego Silva hizo un libro detallándolos y explicando por qué lo son.

Puedo citar otro ejemplo. Se pone como forma omisiva el abandono de niños, cuando no lo es. ¡Vaya si la persona hizo cosas! Se tomó la molestia de llevar al niño hasta un lugar apartado donde nadie lo pudiera asistir. Entonces, cuando se encuentran ese tipo de errores, uno se pregunta qué otros más puede encontrar. Un cuerpo normativo que se presente con vocación de anteproyecto de Código no puede tener esos errores tan graves. Hay que revisarlo.

También cabe señalar que un Código no se puede hacer a las apuradas, porque va a tener una eficacia durante mucho tiempo -el actual duró más de setenta años- y las consecuencias que puede traer son muy graves. Como la tarea de años y años de sistematizar toda esa legislación fuera del Código era imponente, habíamos pensado en la posibilidad de aprobar solamente la Parte General. Sin embargo, a través de los contactos que existieron entre el Presidente de esta Comisión y la respectiva del Senado, se pidió la redacción de la Parte Especial, con un plazo de seis meses. Ahí fue donde empezó la debacle y nosotros nos retiramos. La Comisión se dividió en Subcomisiones, cada una trabajando en un Título, sin saber lo que hacía la otra, y cuando llegaba el momento de juntarse cada una exponía sus resultados. Pero la que había estado trabajando en la elaboración de un Título, no había podido estudiar aquel en el que había estado trabajando la del compañero, y tampoco se podía conservar la armonía entre unos y otros. Entonces, a marcha forzada es imposible lograr un producto que implica tal sistematización, sobre todo cuando hay múltiples plumas, autores y cabezas.

Por lo tanto, esto no se arregla con propuestas alternativas, porque el problema es más grave: falta codificar muchas leyes que quedaron afuera y, además, las que se unieron están mal.

SEÑOR MICHELINI.- En primer lugar, quiero agradecer la presencia de reconocidos profesionales e integrantes de la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay. No es casualidad que esta Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración los haya convocado. Lo hicimos porque su especial cometido dentro de la administración de justicia les da una visión particular que a todos los integrantes de esta Comisión asesora mucho nos interesa conocer.

En segundo término, no sé qué resolverán la Cámara de Representantes y el Senado en cuanto a este proyecto de Código Penal. Lo que sí sé es que la situación actual, con el Código que tenemos hoy, más una infinidad de leyes especiales, es sumamente compleja para los que tienen que interpretar y aplicar el derecho, porque hay normativas cruzadas de todo tipo. Entonces, la confusión y la falta de simetría y de dosificación penal ya existen, o sea que no es un problema que eventualmente vayamos a crear. Entiendo que se nos diga que es lo que hay hoy y que la mejoría que se pretende tal vez sea peor. Puedo entender esto y me consta que es la opinión del profesor Silva, que es un estudioso de la materia.

Yo quiero saber lo siguiente. Si se aprobase el Libro I, Parte General, en cuya redacción, por lo que ustedes explican, hay cierto consenso -sin perjuicio de que si se empieza a revisar artículo por artículo surgen preguntas; por ejemplo, ante el artículo 2º me surge preguntar qué pasa con la Ley Nº 18.026 y la incorporación de los crímenes de derecho internacional-, asumiendo que la Academia, los expertos, los parlamentarios y los partidos logramos un acuerdo base al respecto, ¿eso ayudaría en la aplicación e interpretación del derecho? ¿Sería útil? ¿O seríamos objeto de que se nos observara que, en realidad, hemos llenado el vaso a medio camino sin cumplir con el objetivo de tener un derecho penal transparente, claro, inequívoco o que deje pocas cosas libradas a la interpretación? Hay que recordar que aspiramos a tener, en algún momento, un nuevo Código del Proceso Penal que se aplique y no suceda como con el que se aprobó, cuya vigencia se suspendió y luego se derogó. Además, algunos aspiramos a que en el marco del Poder Ejecutivo haya un espacio institucional que pueda asumir estos temas de justicia y derechos humanos con mayor claridad que la que existe hoy.

En definitiva, quiero saber si acordando sobre el Libro I y, eventualmente, haciendo algunas modificaciones puntuales a leyes especiales sobre las que hay consenso en cuanto a que están mal, que afectan principios fundamentales de nuestro texto constitucional, a ochenta años de la aprobación del Código de Irureta, podríamos decir: "Logramos hacer un avance más sistemático".

SEÑOR RODRÍGUEZ (don Gilberto).- Por supuesto que en esto voy a dar una visión estrictamente personal en respuesta a la muy legítima pregunta del señor Diputado Michelini.

Yo creo que es viable. Comparto en líneas generales las observaciones que han hecho la doctora Malet y el doctor Lackner. Recomponer toda la Parte Especial -que es objeto de muchas críticas, evaluaciones y reevaluaciones, todas ellas muy legítimas-, además de ser una labor titánica, sería imposible, hasta con un texto ordenado. Sin embargo, fui uno de los miembros que tuvo la inquietud -en su momento lo planteé al Presidente, el profesor Cairoli, y así a la Comisión- de que, cuando el artículo 22 de la Ley Nº 17.897 crea esta Comisión multidisciplinaria para sentar las bases de una moderna política criminal, las líneas generales de política criminal están -para mí-, sin duda, en la parte general. No conozco ejemplos pero he sentido casos de derecho comparado -inclusive a nivel de leyes especiales o de distinta estructura- en los que se ha modificado, sustituido total, parcialmente o en bloque. Esto no deja de ser un código penal, una ley codificada, pero es una ley que podría implicar la modificación o sustitución de los artículos tales a tales por lo siguientes.

Por supuesto que, como decía el señor Diputado Michelini, si nos ponemos a reestudiar y repensar las disposiciones normativas que hay, muy probablemente estemos cuatro o cinco años más sentados estudiando, y seguiremos profundizando y buscando nuevas ideas. A mí me parece que, como todo, la parte general siempre es perfectible. Uno llega a la conclusión de una obra legislativa, cree que ha dicho lo último y luego, al tiempo, aun sin legislación, vuelve a retocarla, a repensarla, y con la instrumentación de la ley vuelve a observar que hay cosas que pudieron haberse dispuesto, y para eso están las ulteriores leyes que sustituyen o modifican.

De manera que -yendo a la pregunta-, me parece que es perfectamente posible, con algunas modificaciones o repensando algunas disposiciones en especial como, por ejemplo, las que puedan verse sobre la pena.

Por ejemplo, yo quedé solo en la Comisión, pero debo decirlo porque lo sigo pensando, en mi opinión sobre el artículo 63 del Código Penal, que es el que prevé la responsabilidad por los delitos distintos del concierto. Creo que no mereció -en lo que yo recuerdo de la Comisión- una discusión demasiado acabada. Pienso que ese artículo -y por lo que hablé con algunos docentes y operadores; por supuesto, algunos estaban de acuerdo y otros no- podía ser una herramienta de política criminal y para resolución de concurrencia delictual que podría llegarnos a salvar, sin ella, del problema de llegar a acercar al hecho. Para que ustedes lo tengan claro, la responsabilidad del partícipe extraño es, por ejemplo, cuando con el doctor Negro y doctor Lackner vamos a cometer un hurto y resulta que yo me voy al fondo de la vivienda y ahí mato a una persona. No era previsible para ellos, no estuvieron de acuerdo y no formó parte del concierto criminal. La pregunta que resuelve el artículo 63 hoy es cómo responden ellos, que son partícipes extraños del homicidio que yo cometí ulteriormente y que no formó parte del concierto.

Hoy tenemos una solución que es novedosa, que es innovadora del codificador Irureta Goyena. No reconoce precedentes en el derecho comparado y a mí me parece que con algunas salvedades como, por ejemplo, el título subjetivo al cual responde el partícipe extraño y modificando o delineando alguna forma de pena -porque tampoco dice cómo va a responder y con qué pena el partícipe extraño-, podría ser una disposición que con merecería sobrevivir. Vuelvo a decir que es una visión absolutamente personal, que aboga por la existencia de esa disposición que en el código proyectado fue derogada.

De alguna manera me sentí aludido porque, como suele decirse en la jerga, yo "Soy el padre de la criatura". Me refiero a la disposición del artículo 27, de la legítima defensa imprudente, que de alguna manera no fue objeto de la Comisión. Es decir: de a poco, luego de la primera parte general, la Comisión se fue desintegrando, con renuncias formales o apartamientos tácitos, hasta que quedamos, en los hechos, el profesor Cairoli, el doctor Montano y quien habla, además de algunos jueces que eventualmente venían por la Asociación de Magistrados del Uruguay o la Suprema Corte de Justicia. Recuerdo a los doctores Míguez y Nilson Álvarez.

Esa disposición, que fue gestada en la ulterior etapa de una Comisión que funcionó con tres o cuatro personas, lo único que pretendió fue dar una solución de política criminal para atender algunos hechos que, en la actualidad, como apuntaba la profesora Malet, se resuelven de una manera bastante injusta. Un homicidio especialmente agravado del artículo 311 tiene una pena mínima de diez años. En ese libro que fue objeto de una monografía que hice y que fue corregida por los profesores Gonzalo Fernández, Cairoli y Langón, traté de mostrar una visión dogmática, recurriendo a un término alemán, utilizando la culpa o lo culposo: lo imprudente. La intención es tratar de resolver las situaciones de exceso que son generalmente el elemento donde falla la legítima defensa: la famosa necesidad racional que en el derecho comparado está redactada de manera muy similar. La propuesta que trató de hacerse en esa disposición -en el acierto o en el error- era tratar de brindar un instrumento de política criminal para tratar de salvar los errores o ciertas fallas que en lo personal yo visualizaba. Por ejemplo, hoy por hoy, las principales muertes son en violencia doméstica y hemos tenido síndromes de mujeres maltratadas -en el libro lo manejaba- que un día dan muerte al concubino, ese concubino "more uxorio" que pide hoy el artículo 311. Esa concubina responde por un delito de homicidio especialmente agravado y tiene una pena mínima de diez años, pero como le computamos la legítima defensa incompleta, no le bajamos nada de pena, porque es la pena mínima.

En términos muy sintéticos, lo que propone esta solución -en el acierto o en el error- es tratar de decir que aquella persona que se defiende con elemento subjetivo, con intención de defenderse -yo creo que el proyecto de ley lo recoge en ese artículo cuando dice "el que para defender"- contiene una referencia subjetiva que dirige la intención de defender. Una persona puede dar muerte a otra con intención de matarla o de defenderse. La muerte, objetivamente, es la misma. La intención cambia. Por lo tanto, si podemos probar que una persona con intención de defenderse se evadió en los mecanismos de defensa, debería responder por un delito imprudente o culposo y ser resuelta la situación a través de esa disposición o de esa interpretación por el artículo 314. En este caso, esa concubina, esa mujer, respondería por un delito del 314, que tiene una pena mínima de seis o siete meses hasta siete u ocho años de penitenciaría y no por el artículo 311, que tiene una pena mínima de diez años.

Además, la solución actual de la doctrina en general es computar un delito doloso, porque aplica el 311 con intención de matar, pero con la legítima defensa incompleta. Lo que yo pienso es que si uno tiene legítima defensa incompleta es porque quiere defenderse o quiere matar. Si quiero matar y estoy en un 311, no le puedo aplicar una legítima defensa porque subjetivamente son soluciones que se contraponen. Si pruebo que la persona quiso defenderse, responde por un delito culposo en la medida en que el resultado era previsible. Ustedes me dirán, ¿y el arranque lícito de la culpa y el hecho jurídicamente indiferente? El hecho jurídicamente indiferente puede ser interpretado por el arranque lícito, que es la necesidad de defensa en el ámbito de una legítima defensa.

Como todo, es sujeto siempre de valoración, aunque la doctrina y los legisladores den una norma jurídica, luego va a tener que ser extraída de su sentido sintáctico, semántico y hermenéutico, para tratar de extraer una dimensión de sentido.

SEÑOR BANGO.- Me adhiero a los agradecimientos por la concurrencia de los invitados; su visita es muy ilustrativa para nosotros.

Creo que no se respondió la pregunta que formuló mi compañero el Diputado Orrico con respecto a si estaban dadas las condiciones para que se nos pudieran proveer redacciones alternativas a los aspectos con los que ustedes discrepan o entienden merecen una mejor solución.

Quiero contarles que en el acuerdo que estamos realizando con la Unión Europea -que mencionaba el señor Presidente-, que involucra también a la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, vamos a solicitar -hemos efectuado una periodización que va hasta julio del próximo año- que se intente hacer una sistematización de toda la legislación penal que se ha efectuado por fuera del Código hasta el día de hoy vigente, a efectos de poder avanzar en este aspecto. Más allá de que uno no es lego en esta materia, se puede dar cuenta de que tiene una dimensión importante para el trabajo que le corresponde a esta Comisión.

SEÑOR ORRICO.- Estuve leyendo la revista de Derecho Penal Nº 19, reconozco que es una materia que me gusta mucho. Si bien todavía no he podido asimilar todo el trabajo del doctor Silva, he comenzado a tratar de sistematizar el conocimiento que él brinda. El trabajo que leí de ustedes dos es más general. Me parece que hay una serie de críticas fáciles de ver y relativamente sencillas de resolver. El doctor Silva en su trabajo hace un análisis muy detallado de la parte especial y creo que da pistas muy grandes de cómo proceder. Nosotros estamos dispuestos a trabajar a partir de los elementos que tenemos, las intervenciones de ustedes, los trabajos que puedan existir y los que puedan venir en el futuro para tratar de elaborar distintas redacciones o modificaciones a lo que hoy es la parte especial.

Personalmente, creo que los uruguayos, como sociedad, hemos tenido una confianza excesiva en el Derecho Penal como gran solucionador de cosas. Por lo tanto, tenemos un montón de leyes que después es muy difícil de coordinarlas.

Si nosotros no encaramos una tarea que conlleve determinados tiempos -de lo contrario será ineficaz-, no lograremos salir de ese pozo en el que nos hemos metido, ya que hemos creado leyes penales permanentes, artículos bis, segundo bis, ter. Si los Códigos tienen alguna estética, nosotros la hemos roto totalmente. A eso me refiero cuando pregunto si cabe la posibilidad. El doctor Silva la insinúa bastante en muchos de los artículos que comenta. Por eso formulé la pregunta. No les estoy pidiendo una tarea imposible. Estoy tratando de ver cómo podemos resolver esto definitivamente. Si no lo encaramos creo que estaremos cada vez peor.

Me parecen muy interesantes las observaciones que se hicieron con respecto a la legítima defensa incompleta. Prometo que lo voy a pensar seriamente. Quizás podrían realizarse algunas modificaciones para los casos en que existen constantes agresiones a la víctima que ameritan una reacción de ese tipo. Agradezco enormemente el aporte que nos han brindado, yo no había pensado que todo queda reducido al 311, y en ese caso es un agravante especial.

Personalmente creo -no quiero comprometer a nadie- que casi todos los delitos debieran tener penas excarcelables ya que el espectro de acciones humanas es demasiado amplio. Convengamos que en la sociedad en que estamos metidos es muy difícil hablar de ese tipo de cosas.

SEÑOR LACKNER.- El doctor Silva se preocupa de decir por qué está mal y qué es lo que habría que cambiar. Él hace una observación, que es lo más difícil de realizar, que es completar la labor de codificación. La labor de codificación consiste en recuperar toda la legislación existente vigente. Por ejemplo, todavía está vigente una norma de 1940 que establece como delito la caza de palomas mensajeras, y si se produce en tiempos de guerra es un agravante. En muchos casos hay que resolver problemas de derogaciones tácitas, ya que se aprueban nuevas leyes, pero nada se dice de las anteriores. Nuestro sistema de legislación no prevé la derogación por materia como el Código italiano, sino que primero hay que comparar y solamente se deroga lo que es incompatible. Por ejemplo, actualmente tenemos dos regímenes vigentes de suspensión condicional de la pena, ya que el nuevo régimen que se aprobó no derogó al anterior. Hace un año se aprobó uno, pero aún se discute a partir de qué momento se cuenta, si desde que queda ejecutoriada la sentencia o desde que el individuo recuperó la libertad. Tenemos el que estaba previsto, que se redujo a dos años. Hay que resolver todos esos problemas. Hay que determinar cuál es el bien jurídico tutelado en esas figuras para saber dónde ubicarlo en el Código. Eso no es sencillo. Hay normas en las que se duda cuál es el bien jurídico tutelado como, por ejemplo, en la ley de trasplantes.

Entonces, antes que nada habría que completar esa inmensa labor. Después ver cuál es el estado de la opinión de la doctrina para ver qué es lo que hay que modificar, qué está mal y a eso incorporar los nuevos delitos. Hay algunos proyectos, por ejemplo, en materia de delitos informáticos. En ese aspecto Uruguay está asumiendo compromisos internacionales para legislar en la materia, ya que se trata de delitos trasnacionales y existe solidaridad entre los Estados para colaborar. El estudio y luego la sistematización de todo ello para luego llegar a una formulación lleva mucho tiempo. Reitero que no se trata de una labor sencilla.

Además, hay cosas que no se arreglan con normas. Pueden existir las normas, pero si no se adecuan a la cultura jurídica y a la sensibilidad, no se puede encontrar solución. Por ejemplo, problemas como el que planteaba el doctor Rodríguez, vinculados con la legítima defensa y violencia de género, podrían resolverse por vía interpretativa. ¿Tiene sentido aplicar el agravante del conyugicidio a la mujer que tras años de palizas y golpizas da muerte a su marido? ¿Cuál es el fundamento del agravante? El fundamento es que a esa persona que por los vínculos de pareja, de amistad o afecto se le debe una consideración, se encuentra en situación de indefensión porque no espera una reacción de parte de ella. Pero quien agrede primero, después no puede reclamar. Esto ya lo decía Carrara en el siglo XIX. Entonces, en ese caso, no aplicamos esa agravante. La legítima defensa habla de la necesidad racional del medio empleado. El problema en el caso de las mujeres es que su reacción no es inmediata, sino que actúan cuando el peligro no es inminente, cuando ya cesó. Debido a la diferencia de fuerzas, si actúa cuando el otro está alerta, marcha. Además, está culturalmente condicionada a no pelear cuerpo a cuerpo. Una lectura de género, de mujeres penalistas, nos da una cantidad de posibilidades aun con la legislación que tenemos, simplemente que no la aplicamos porque seguimos el trillo mirando la jurisprudencia. Entonces, no todo se arregla legislando. Hay cosas que podrían modificarse.

Con respecto a la Ley Nº 18.026, no es que nos hayamos olvidado de incluirla en el artículo 2º. Lo que ocurre es que pensamos que verdaderamente esa es una ley especial. ¿Por qué lo decimos? Porque tiene una serie de institutos propios, con regulación diferente a la que establece el Código, por ejemplo, en materia de prescripción, de coautoría y participación, y de obediencia debida. Entonces, ciertas soluciones que son admisibles y plenamente justificables en delitos horribles, que lesionan en profundidad los principios humanitarios, en realidad, para otros delitos cotidianos, contra bienes jurídicos menos importantes, resultan francamente desproporcionadas. Por eso se pensó en mantener su estructura aparte o bien en incluirla en el Código, pero en un capítulo especial, en el que estuviera toda la regulación junta. Esa fue la idea que se manejó.

Lo relativo al artículo 63 sí se debatió en la Comisión, en primer lugar porque tenemos doctrina de vieja data; están las posiciones de Maggio, Greci, Tito y Pesce, que son todas distintas. Además, contamos con dos sentencias de la Suprema Corte de Justicia, con cambio de integración, en un sentido y en otro.

En general, las innovaciones de Irureta dieron problemas. Por eso digo que no fue "por impulso de brutal ferocidad", sino que se pensó en dejar librada la solución de esos casos a los principios generales y a las reglas generales de la coautoría.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parecen muy significativos y muy ilustrativos todos los planteos que están haciendo; creo que son cuestiones a tener en cuenta. Me gustaría que pensaran de qué manera

podemos llevar a la práctica estos aportes, porque nosotros queremos avanzar.

La Comisión entiende conveniente tratar de que estos cambios se apliquen de un modo lógico. Lo primero que queremos es que se haga sistemáticamente y que tengamos presente que la modificación del Código Penal, la del Código de Procedimiento Penal y la forma diferente en la que tendrán que actuar los fiscales requerirá una cantidad de cambios, no solo de normas, sino de prácticas. Es necesario que todo eso sea pensado como un conjunto.

Además, como hemos comentado en la Comisión, alguna vez se ha dicho que cada legislador tiene el sueño del delito propio. Es como si se quisiera legislar sobre los distintos delitos, lo que lleva a la generación de nuevas normas que no encajan exactamente en el sistema. Y hay que considerar también que manejamos la creencia de que modificando las normas y las penas vamos a modificar los comportamientos. Eso está permanentemente arriba de la mesa, porque nuestra actividad supone una presión normal y racional de la opinión pública, que nos reclama soluciones a determinados temas, aunque muchas veces las respuestas no pueden satisfacer las expectativas, que son fruto de ese tipo de pensamiento social del que nosotros somos depositarios; además, tenemos que obedecer los reclamos que la ciudadanía nos hace. Por esa razón quizás sea bueno que podamos tener una instancia con todos los actores jurídicos para discutir la globalidad, el conjunto; estoy hablando de los jueces, los fiscales, la justicia como institución y el Colegio de Abogados del Uruguay. Se trata de que los distintos actores podamos darle una mirada en conjunto a este tema, porque de lo contrario vamos a aprobar disposiciones cuya aplicación después tendremos que apresurarnos a postergar.

Se manejó la idea de que el Código de Procedimiento Penal se aplicara en algunos lugares como plan piloto, pero por otro lado se señala que eso atenta contra el principio de igualdad y que no podemos aplicar un criterio en una parte del país y otro distinto en otras zonas.

Les estoy trasladando las dudas que se me generaron, porque debemos legislar, pero son ustedes los que siempre están más cerca de los delitos y de los comportamientos sociales sobre los que tenemos que legislar y a los que debemos tipificar o no como delitos. Por lo menos a mí me resultaría muy satisfactorio que contáramos con jornadas en las que pudiéramos discutir este temática entre todos.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Nos alegramos muchísimo de contar con vuestra presencia; realmente los aportes que han hecho han sido muy aclaratorios pero nos han generado dudas, porque es indudable que la modificación de un Código o la sanción de uno nuevo es una tarea muy delicada, que está basada en el trabajo de la Comisión; por algo se designa una Comisión de expertos para que realice el trabajo.

Si la primera parte recibe el apoyo y hay consenso con respecto a que está bien, pero se considera que la parte especial está desconectada y es objeto de las críticas fundadas que han explicado, nos quedamos con una gran preocupación, porque darle aprobación a este proyecto solo sobre la base del trabajo de la Comisión en este caso concreto no es suficiente. Deberíamos planificar un nuevo estudio o un replanteo para elaborar una iniciativa que deberá estar íntimamente conectada con el proyecto relativo al Código de Procedimiento que está radicado en la otra Cámara.

Por lo expuesto, quisiéramos saber qué alternativas piensan que podemos tener. La base del trabajo de la Comisión como respaldo técnico ahora está totalmente endeble.

SEÑOR NEGRO.- Varios legisladores han planteado su inquietud con respecto a las posibles soluciones. Obviamente, no se trata de venir aquí solo a plantear críticas, por más fundadas y fundamentadas que parezcan, sino también de hacer aportes. Como operadores del sistema, somos los más interesados en contar con las herramientas aptas para desarrollar nuestra función lo mejor posible.

Por lo tanto, en atención a las soluciones que reclaman los señores Diputados Orrico, Bango, Michelini y Cersósimo, además del señor Presidente, podemos decir que, en lo que concierne a la parte general, es decir, al Libro I del proyecto de Código, efectivamente, a través de algunos planteamientos concretos -como los que reclamaba el Diputado Orrico- se podría llegar a una formulación de consenso entre los miembros de la

Comisión que trabajaron en su momento, esta Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay y los partidos políticos que tienen bajo su responsabilidad la aprobación de la norma.

Con respecto a la parte especial los compañeros fueron bastante claros en el sentido de que existió una forma de trabajo que derivó en la elaboración de un proyecto que carece de coherencia y lógica, lo que nos impide proponer soluciones alternativas sencillas, como las que nos comprometemos a aportar con respecto al Libro I. No sé si eso podría ser de valor a la hora de retomar la tarea con respecto al Código Penal.

SEÑORA MALET.- Hay aspectos pendientes muy intrincados con el proceso penal, por lo que me parece que para la reforma del Libro I tendría que haber coordinación con la Comisión de Proceso Penal. Por ejemplo, habría que ver cómo se está respondiendo a los institutos de libertades como la suspensión condicional, la libertad condicional y la libertad anticipada en la Comisión de Proceso Penal. No se llegó nunca a coordinar el trabajo de las Comisiones de Derecho Penal Sustantivo y de Proceso Penal en aspectos que están muy vinculados.

SEÑOR LACKNER.- A propósito de la reflexión que hacía el señor Diputado Orrico en cuanto a que todos los delitos deberían ser excarcelables, yo creo que el problema es que no tenemos un sistema sincero. La población desconoce nuestro sistema procesal; confunde la prisión preventiva con la pena. En la doctrina extranjera la prisión preventiva es una medida cautelar, y así está legislado en otros ordenamientos, pero en el nuestro es un anticipo de pena, al punto que la Constitución dice que no se ordena, salvo si el delito tiene pena de penitenciaría -no importa que sea o no cautelar-, aunque no haya riesgo de que se escape el encausado.

El problema es que tenemos una regulación que viene de otra época y la libertad provisional oficiaba como una suerte de válvula de escape. Normalmente se dice que el imputado tiene derecho a esperar su sentencia de condena en libertad. Eso es perfectamente cierto, pero en nuestro ordenamiento, por la forma en que quedó regulado, cuando se obtiene la libertad provisional se garantiza automáticamente que la condena se cumpla en libertad, o sea que no se cumplirá privación de libertad después de la condena. Eso no pasa en ningún país del mundo: cuando al individuo le llega la condena, va preso. En nuestro ordenamiento, cuando se obtiene la libertad provisional, aunque después se demuestre que el delito es gravísimo y de naturaleza inexcarcelable, se otorga automáticamente la libertad condicional porque la norma dice que no será reintegrado a la cárcel y se empezará a tramitar el régimen del artículo 327, en cuyo caso, la única pena que el individuo pagó por el delito es la que no tiene naturaleza de pena. La cantidad de pena que una persona debe cumplir por un delito no es la que surge del tipo penal en el Código Penal, sino de los regímenes de libertades que determinan cuánto tiempo va a estar -los presos lo saben muy bien-, por los mecanismos habituales de libertad provisional y por la gracia que otorga la Suprema Corte de Justicia.

Esos mecanismos que, además, tienen una finalidad vinculada a la rehabilitación y a las posibilidades de cumplimiento de los fines de la pena, los aplican tribunales no especializados; no son jueces de ejecución. No ocurre, como en otros países, que las sedes están ubicadas en los establecimientos y conocen a las personas.

Todo eso tiene que ver con la organización y el fracaso de los mecanismos de privación de libertad en nuestro país y con los altos índices de reincidencia: los mecanismos no cumplen la función para la que formalmente están creados. Por ejemplo, la suspensión condicional de la pena no es un mecanismo para evitar los efectos nefastos de las penas cortas de prisión; es meramente para desempapelar. Por eso se computa a partir del año desde que la persona recupera la libertad o queda procesada. Cuando llega el momento de la condena, la sentencia se tiene por no pronunciada; era inexistente. Es hasta una forma de derogar la reincidencia, porque si en ese tiempo la persona no delinquió, puede volver a cometer un delito y ser primario. Todos esos otros mecanismos, que parecen accesorios, son los que están condicionando la aplicación.

Volviendo a la libertad condicional y a la prisión preventiva, vemos que hay un gran divorcio entre la regulación, los pactos internacionales y la legislación más reciente. Por ejemplo, las medidas alternativas a la prisión preventiva están demostrando que la prisión preventiva es una pena y no una medida cautelar porque el trabajo comunitario no tiene naturaleza cautelar; se puede escapar perfectamente si yo lo dejo en libertad para que se presente a un tratamiento en sustitución de la prisión preventiva. Esa falta de coordinación y el no prestar atención a la naturaleza jurídica de los institutos terminan desnaturalizando todo el resto. Es más, muchas defensas se centran meramente en los mecanismos de obtención de libertad y ni siquiera contestan las acusaciones, y después de que están en libertad, lo demás es una cuestión numérica ya que la pena no la

va a cumplir en la cárcel ni va a ser vigilado ni nada, simplemente se va a aguardar el plazo para ver si se le revoca o no el beneficio; después de que queda en libertad el proceso es solamente un papel.

SEÑOR ORRICO.- Eso lleva, entre otras cosas muy demoníacas, a que uno no apele el auto de procesamiento, porque si apela, demora más que si pide la libertad.

Quiero destacar algo a raíz de lo que ustedes decían sobre esos sistemas que existen en el exterior y son mucho más civilizados. Participamos en una jornada de la Facultad de Derecho en la que se mostraban filmaciones de justicia en Estados Unidos y se veía cómo se daban las libertades. También hubo simulacros de juicios, y dio mucho trabajo que el Fiscal y el Juez no estuvieran permanentemente de acuerdo. El abogado que iba a defender entró perdiendo porque el Fiscal y el Juez estaban reunidos y el abogado defensor recién a partir de la modificación del artículo 113 puede tener idea de por qué lo llevaron ahí.

Agradezco a la delegación; me han hecho reflexionar, que siempre es bueno. El asunto no es que uno tenga todas las respuestas, sino tener la mayor cantidad de preguntas posible.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación.

(Se retira de Sala la delegación de la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay)

Ocupa la Presidencia el señor Representante Michelini)

—Se entra al segundo punto del orden del día: "Matrimonio Igualitario.- Normas".

SEÑOR BANGO.- Más allá de las consideraciones generales que hemos ido haciendo en el transcurso de las reuniones con las organizaciones que han comparecido en esta Comisión, podríamos dedicar un tiempo a hacer una fundamentación general del proyecto, pero nos lo vamos a ahorrar en la medida en que para nosotros correspondería hacer los fundamentos del caso a la hora de ir votando cada uno de los artículos.

El artículo 1º define el matrimonio igualitario; al considerarlo, cada uno de los legisladores podrá dar sus fundamentos y así optimizar el trabajo de esta Comisión.

En el comparativo figuran tres columnas: la primera corresponde al proyecto original, la del centro contiene las modificaciones propuestas por el Ministerio de Educación y Cultura, y la tercera, los artículos respectivos vigentes tanto en el Código Civil como en el Código de la Niñez y la Adolescencia. Proponemos guiarnos por la columna del centro -texto propuesto por el Ministerio de Educación y Cultura- por entender que tiene una visión alineada con el proyecto original, pero que lo supera porque avanza en algunos detalles.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa entiende que el Diputado Bango propone hacer un abordaje general en el artículo 1º, asumiendo que esa norma es el corazón del proyecto. Si hay acuerdo, procederíamos con esa metodología.

(Apoyados)

SEÑOR ORRICO.- Si bien el artículo 1º es el corazón del proyecto, de acuerdo con el Reglamento yo voy a hacer un comentario general

Creo que el matrimonio es la unión entre dos personas con la finalidad de mantener un vínculo afectivo, regulado en las condiciones que establece fundamentalmente el Código Civil.

Considero que el matrimonio lamentablemente ha tenido demasiados defensores a ultranza que han tenido de este instituto una concepción más filosófica, frecuentemente religiosa, que desde el punto de vista del Estado. Yo no estoy descalificando la opinión religiosa sobre este punto ni cosa que se le parezca -que esto quede bien claro-; estoy diciendo que en un país laico como el nuestro, a los efectos de la ley, el concepto de matrimonio también debe tener una definición laica donde quepan todas las orientaciones e interpretaciones

que se puedan hacer. Yo creo que desde el punto de vista del Estado, que la gente esté unida en matrimonio y ese matrimonio esté regulado legalmente es mucho mejor que si la gente apela a las uniones libres. Cuando digo esto no estoy haciendo un comentario desde el punto de vista moral -que también es una discusión válida, pero que yo no voy a dar acá porque no me interesa hacerlo-; me estoy refiriendo al punto de vista del Estado como tal, y voy a poner un ejemplo muy simple. Supongamos que se quieren dar pensiones, algún tipo de contribución o lo que sea. Es mucho más fácil hacerlo cuando la institución matrimonio está instalada, porque el individuo no tiene que demostrar nada, sino que basta con que vaya con la partida de matrimonio para demostrar su carácter de casado, o con la partida de nacimiento de sus hijos para demostrar su carácter de padre. Evidentemente, a los efectos del Estado, eso es mucho más sencillo que si el individuo en cada trámite que haga tiene que demostrar su calidad de concubino, o como queramos llamarle; empleo el término concubino porque es el que utiliza la ley. Tampoco quiero que en esto se vea resabio de ningún tipo de una denominación que yo considero minusválida con respecto a otra. Sigo insistiendo en que no estoy dando una opinión desde el punto de vista moral.

Entonces, tengo una definición kantiana de lo que debe ser el derecho. Para mí, el derecho debe ser un sistema de normas en el cual la libertad de cada uno tiene que ser compatible con la libertad de los demás. Eso significa tanto como decir que un homicida está claramente alterando mi libertad. No sucede lo mismo cuando una persona opta por ser homosexual. ¿En qué influye en mí el hecho de que mi vecino haya optado por ser homosexual y haya optado por tener una unión permanente desde el punto de vista de la relación de pareja con una persona de su mismo sexo? Absolutamente en nada. Entonces, pienso que, desde el punto de vista de los derechos considerados en forma abstracta, una cuestión de estas es un avance en la legislación, y me parece que hay que asumirlo como sociedad.

No se me escapa que esto implica un cambio cultural de relevancia, porque no hay duda de que, como dicen algunos tratadistas, el término matrimonio desde el punto de vista histórico y de lo que podría ser su significado epistemológico, es una cuestión que siempre ha estado referido a la unión entre hombre y mujer. "Marido y mujer" es una expresión muy frecuente que, además, se encuentra en todas las legislaciones.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Iturralde Viñas)

——Pero tampoco debe escapar a nosotros -lo digo con mucho respeto- que las instituciones son un fenómeno cultural que está provocado por las diversas civilizaciones que les van dando forma, y a las que luego adhieren.

¿Qué es una institución? Es una idea a la cual adhiere un número indeterminado de voluntades. Eso es una institución. Una institución tiene, naturalmente, un fuerte contenido ideológico -esta lo tiene-, un fuerte contenido filosófico -también lo tiene-, pero también un fuerte contenido instrumental. Entonces, a mí me parece que no afectamos los derechos de nadie si admitimos que aquellas personas que sienten la necesidad de tener una relación de pareja con personas de su mismo sexo, cuenten con una regulación legal que tenga el mismo término, "matrimonio", lo cual significa tanto como decir: la sociedad ha evolucionado, y a partir de ahora llama matrimonio no solo a la unión entre hombre y mujer, sino también a otro tipo de uniones que pueden darse, que hacen a la libertad de las personas y que no molestan en absoluto la libertad de las otras personas.

Para decirlo en términos muy simples, esto no es hacer obligatorio nada, sino que la gente tenga la posibilidad de optar. Si opta, no obstaculiza los derechos de nadie.

Esa es la razón por la cual yo personalmente voy a votar este proyecto -por lo menos en lo que es su corazón- haciendo algunas observaciones en algunas cuestiones puntuales sobre cómo resolver una serie de situaciones que se van a dar a partir del momento en que se modifica el concepto de matrimonio que hoy subyace en el Código Civil, porque tampoco es tan claro como a veces algunas exposiciones parecen decir.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Nosotros hemos presentado un proyecto llamado de unión civil, para regir este tipo de relaciones a las que recién se ha aludido, que refiere al derecho de las personas del mismo sexo a vivir de consuno. Es la forma más adecuada que hemos encontrado para dar derechos a quienes hoy no los tienen, y la que muchos países están adoptando en la legislación comparada para llevar a cabo la concesión de estos derechos.

En cuanto al proyecto de ley que hoy se está estudiando, llamado de matrimonio igualitario, queremos señalar que no lo vamos a votar, porque creemos que no es la fórmula o el estatuto más adecuado para reconocer las uniones de dos personas para vivir de consuno.

Es obvio y evidente que nuestra legislación, a lo largo y ancho de la Constitución de la República y del Código Civil, ha reconocido el matrimonio como aquella unión entre hombre y mujer. Como se ha dicho, históricamente se reconoce, así como lo hacen la Real Academia y toda la doctrina, al matrimonio como la unión entre hombre y mujer.

Yo adhiero a esta calificación y por eso he presentado el proyecto de unión civil, porque creo que hay que tratar a las cosas diferentes como diferentes; ni mejores ni peores, sino como diferentes. Es por este motivo que entendemos que la unión civil sería la mejor forma de llevar adelante estos derechos que hoy son reclamados y sobre los cuales creemos que hay que legislar y darles una forma. Me parece que establecer la posibilidad de vivir de consuno bajo estas formas que hemos presentado es lo mejor para preservar y respetar la legislación que, desde mi punto de vista, será reformada de una manera muy profunda con este proyecto de ley de matrimonio igualitario y que consideramos que no corresponde.

Para poner un ejemplo, el artículo 40 de la Constitución de la República dice: "La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad". El artículo 41 dice: "El cuidado y educación de los hijos para que estos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. [...]". El artículo 40 de la Constitución y los que le siguen, establecen estos derechos en el caso del matrimonio para hombre y mujer.

Asimismo, el Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 17.1, Protección a la familia, dice: "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado". En el segundo punto, dice: "Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas [...]".

Los tratados internacionales son derecho positivo en nuestro país, y están hablando de matrimonio entre hombre y mujer.

También la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas dice que los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño el derecho al nombre. Dice: "Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos".

En cuanto a la filiación, queremos decir que el articulado de este proyecto de matrimonio igualitario establece profundos cambios a las relaciones familiares que, desde mi punto de vista, son absolutamente inconvenientes.

Entonces, nosotros no entendemos por qué tiene que legislarse desde el punto de vista del matrimonio a unas relaciones que son diferentes. Existe una realidad social que nos comunica, que nos alerta que hay personas del mismo sexo que desean vivir juntas y tener un estatuto propio para convivir. Eso nos parece bien. Desde ese punto de vista, sin ningún tipo de discriminación ni de descalificación como las que se han oído, el proyecto que seriamente estamos presentando es una alternativa

Nosotros creemos que la unión civil es una propuesta válida y se ha probado en muchos países del mundo. Y como tal, nosotros vamos a mantener y sostener esta idea que creemos que es mucho más conveniente y no altera las relaciones, sobre todo filiatorias, que hay en el proyecto de ley de matrimonio igualitario.

Es por estas razones que no vamos a votar el proyecto de ley de matrimonio igualitario y sí votaríamos -si pudiéramos- el de unión civil, que permitiría -repito- a las personas del mismo sexo mantener una unión, vivir de consuno y tener un régimen respecto de la disolución de dicha unión, respecto de los derechos sucesorios, de los derechos respecto de los bienes, que se regularía igual que la del matrimonio.

Es por estas razones que hemos presentado este proyecto y por lo cual no vamos a votar el que está a consideración.

SEÑOR BANGO.- Hemos escuchado con mucha atención las palabras del señor Diputado preopinante y nos sirven de marco para reflexionar acerca de las razones, que son opuestas a la fundamentación

que el señor Diputado Borsari Brenna establecía, que nos mueven a votar afirmativamente el proyecto de matrimonio igualitario oportunamente presentado y a discusión en esta Comisión.

En primer lugar, quisiera leer el artículo 1º propuesto, sobre el cual basamos la discusión, que inevitablemente es general porque esta norma, como bien se dijo, remite al corazón de la iniciativa.

El artículo 1º que proponemos dice: "Modifícase el art. 83 del Código Civil por el siguiente: 'El matrimonio es la unión entre dos personas de igual o distinto sexo. El matrimonio civil es obligatorio en todo el territorio del Estado, no reconociéndose, a partir del 21 de julio de 1885, otro legítimo que el celebrado con arreglo a este capítulo y con la sujeción a las disposiciones establecidas en las leyes de Registro del Estado Civil y su reglamentación".

Nótese que he omitido la palabra "permanente" que está en el texto propuesto, porque nos parece que resulta sobreabundante y es mejor eliminarla de este texto.

La discusión daría para mucho. Si bien el proyecto que ha sido presentado en el día de ayer -por lo menos en nuestro caso- no ha podido ser estudiado con amplitud, como bien decía el señor Diputado Borsari Brenna, su fundamento nos exime, lo decimos con todo respeto, de un estudio en profundidad, en la medida en que el tipo de institución que plantea y cómo la llama es opuesto y notoriamente contradictorio con la formulación de matrimonio que expresa el artículo 1º del que nosotros proponemos. Es por esa razón, y no por no haber leído el proyecto en profundidad, que lo descartamos: porque se opone al corazón del que hemos presentado.

Brevemente, queremos decir que el fundamento para a apoyar la modificación propuesta en el artículo 1º es que, para nosotros, el derecho y el cambio de las instituciones es un proceso estrictamente histórico y las definiciones que se deben hacer de las instituciones sociales no nos pueden llevar a esencialismos o a utilizar categorías ahistóricas

En la comparecencia de la mañana de hoy del Instituto Jurídico Cristiano se decía que el concepto que se tomaba de familia, de matrimonio, provenía del derecho romano. Sin embargo, según el concepto de matrimonio y de familia, en el derecho romano se establecía que los integrantes de la familia podían ser esclavos y también que el padre de familia tenía el derecho sobre la vida o la muerte de los hijos. Obviamente, estas cuestiones no son sostenidas por nadie actualmente y el propio concepto de familia ha mutado y mudado conforme van cambiando las convenciones y los consensos culturales que las sociedades van logrando en el correr de la vida.

Emile Durkheim, que es uno de los padres de la sociología, definía las instituciones como los conglomerados de creencias y las maneras de obrar instituidas por la sociedad. Esas formas, esas institucionalizaciones de prácticas recurrentes y sistemáticas en la sociedad van variando conforme van cambiando las creencias y las prácticas de esas sociedades. Por tanto, nosotros adherimos a un principio no esencialista del concepto de matrimonio y reivindicamos la posibilidad de que las instituciones jurídicas que nos rigen preserven un principio que nos es muy caro a todos los ciudadanos como es el principio de igualdad.

La Constitución de la República sanciona el principio de igualdad y se encuentra establecido que todos los ciudadanos del Uruguay, independientemente de sus orientaciones sexuales, tienen y gozan de los mismos derechos. Es por esa razón que no nos parece lógico mantener algún tipo de instituciones como es el caso del matrimonio, que hace alusión específica a marido y mujer, porque esa concepción es restrictiva en relación a los consensos a que la sociedad ha llegado, que están respaldados por nuestro ordenamiento jurídico y que definen la igualdad de derechos por encima, entre otras cosas, de las orientaciones sexuales de las personas, de los ciudadanos y de las ciudadanas. Bastaría solamente con este argumento para establecer la necesidad de modificar aquellas instituciones que son restrictivas de ese principio de igualdad, como es el caso de la definición de matrimonio que actualmente está en vigencia y que nos proponemos modificar a través de la aprobación parlamentaria de este proyecto de ley.

Esos son, simplemente, algunos de los fundamentos que con seguridad luego podrán ser mucho más desarrollados, en extensión y profundidad. Habida cuenta de lo extensa que ha sido esta sesión y de que otros colegas se habrán anotado para hacer uso de la palabra, nos parece que a cuenta de una fundamentación inicial esta que brindamos es lo suficientemente clara como para apuntar al meollo de la cuestión. Por esta razón, en el marco de la concreción en el plano jurídico del derecho de igualdad vamos a proponer este

cambio en la definición de matrimonio, ya que nos parece que la vigente no se adecua a los cambios que han acontecido y a los consensos que existen en la sociedad del Uruguay de hoy en el siglo XXI.

Por esas razones iniciales, a cuentas de otras que se podrán efectuar, no solo aquí sino también en el plenario de la Cámara, es que vamos a apoyar calurosamente la modificación, en la certeza de que estamos abonando el camino de la igualdad de derechos para todos y para todas.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Queremos expresar que el Partido Colorado va a tener en cada legislador una visión propia del tema. Por nuestra parte vamos a apoyar esta posibilidad, por tratarse de una evolución mundial en el desarrollo y la evolución de los derechos humanos que refieren al respeto a las opciones sexuales y afectivas.

En aras de llegar a un mayor consenso con la bancada oficialista, me gustaría hacer tres planteos, a efectos de buscar, como hemos hecho en otras oportunidades, aproximaciones, mejoras y perfeccionamiento a este proyecto de ley que tiene origen y fue realizado por el colectivo Ovejas Negras y se introdujo en el Parlamento por parte de legisladores del Frente Amplio.

Primero, quisiera saber si hay posibilidades de que se le dé otra denominación a esta unión, con una legislación especial, sin modificar las actuales normas que rigen el Código Civil.

La segunda consulta es si se puede buscar una mejora en todo lo que dice relación con los derechos del niño a que puedan reconocer su origen biológico, evitando, por ejemplo, que el acuerdo entre particulares impida ese derecho humano de conocer el origen biológico, como se establece en el artículo 214.

La tercera pregunta es si no sería más prudente esperar o acompasar esta legislación para el matrimonio igualitario con un pronunciamiento legislativo previo sobre la reproducción asistida.

Era cuanto quería decir, y dejo planteado en Sala estos posibles acuerdos que podemos ir discutiendo en el momento en que se considere cada uno de los artículos. Es indudable que en esta hora de promover esta iniciativa tenemos que contar con el conocimiento y la consulta a la bancada mayoritaria, que es con la que en definitiva podremos o no sacar para adelante las propuestas planteadas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero manifestar mi voluntad personal y la de algunos integrantes de nuestro Partido de buscar un acercamiento para votar este proyecto de ley, que creemos que es necesario en el sentido de que se necesita la regulación, la creación de un instituto que regule la unión entre dos personas del mismo sexo.

Cuando en el Período pasado se trató el proyecto de ley sobre la unión concubinaria, a pesar de que no lo compartía en términos generales, lo voté porque entendía que era la forma de crear un instituto que diera cobertura a las parejas del mismo sexo y que eso era un avance, para mí, importante.

Quienes han trabajado en la elaboración de este proyecto de ley, en particular el colectivo Ovejas Negras, tomaron como un asunto central la denominación de matrimonio. De todos modos, cuando tuve oportunidad de conversar con algunos de ellos les he señalado que para nosotros sería mejor que se considerara otro nombre, alternativo, que no fuera el de matrimonio. Algunas de las ideas que habíamos manejado fue que donde dice "matrimonio" se pudiera poner "instituto matrimonial" y tomando en cuenta la redacción inicial se dijera que "el instituto matrimonial implica la unión de dos contrayentes, cualquiera sea la identidad de género, orientación sexual", etcétera. Y después poner que se denomina matrimonio a la unión permanente de personas de distinto sexo y unión marital a la unión permanente de personas de igual sexo. De acuerdo a la información que tengo, esto no es de recibo para quienes están trabajando en este tema, por lo cual también ensayé algunas otras ideas, tomando en cuenta la denominación inicial. Pensé que quizás podría denominarse matrimonio igualitario, que es como lo denominaron inicialmente quienes presentaron el proyecto.

Esto con relación al nombre. Pero tomando en cuenta una larga conversación que tuve en el día de ayer con el doctor Juan Andrés Ramírez me reafirmo en la idea de plantear la posibilidad de que regulemos el tema del matrimonio igualitario por un lado, pero que no modifiquemos las normas del matrimonio heterosexual que ya está previsto. ¿A qué me refiero? La idea es establecer -digo esto con ánimo constructivo; no tengo una redacción final, porque la idea es pensarlo entre todos-, por ejemplo, que el matrimonio igualitario implica la

unión de dos contrayentes del mismo sexo, y después disponer: "Se aplicará a dicha relación lo previsto en el Título V del matrimonio, en el Título VII de la sociedad conyugal, en los Títulos IV y V de las sucesiones, en cuanto pudiere corresponder". Es decir, podemos señalar que el matrimonio igualitario es la unión de dos personas del mismo sexo y que se le va a aplicar toda la normativa vinculada a la institución matrimonio, a la sociedad conyugal y a las sucesiones en cuanto tiene que ver con toda esta normativa. Estos son los tres subinstitutos -corríjame, señor Diputado Orrico, porque yo soy abogado, pero no jurista- o los tres subítems que regulan la relación matrimonial. Dentro de nuestro Código Civil -cuando Narvaja lo constituyó- se encuentran la regulación del matrimonio, de la sociedad conyugal y de las sucesiones. El instituto mayor del matrimonio incluye tres subítems: matrimonio, sociedad conyugal y sucesiones. Si nosotros dijéramos que el matrimonio igualitario implicará la unión de dos contrayentes de igual sexo a los que se les aplicará la normativa prevista a los efectos del matrimonio y señaláramos cuáles son las normas, estaría claro.

¿Cuál es el principal problema que ve el doctor Ramírez en esta temática, que no le pareció descabellada? Señala que desde el punto de vista técnico deberíamos regular en forma diferente, por un lado, el matrimonio y, por otro, todos los temas de fecundación asistida y lo que tiene que ver con la legislación para los que no son hijos habidos en el matrimonio heterosexual, que tiene una regulación especial. Cuando hay dos personas del mismo sexo no van a ser hijos de ambos desde el punto de vista genético, de su ADN, de los cromosomas. Por consiguiente, hay que regular la adopción: si es hijo de uno de ellos o de ninguno, el tema del vientre de alquiler, así como el derecho de los hijos a conocer su filiación inicial o no. En caso de que sea por fecundación asistida hay que regular el derecho a conocer quién es el padre biológico de la criatura. Es decir, una serie de temas que modifica la legislación en forma importante.

Hago estas reflexiones tratando de provocar un acercamiento. Como aclaré inicialmente, me parece que es mejor que tenga otro nombre. Tampoco me niego a denominarlo matrimonio. Preferiría que se denominara matrimonio igualitario. No obstante, creo que lo que debemos hacer es tratar de tender puentes y encontrar acuerdos con relación a este tema.

Sí me parece que hay un aspecto que es esencial, que lo ha señalado el señor Diputado Orrico, y es el siguiente. Hoy, las parejas heterosexuales no tienen un problema con relación a los apellidos. Nosotros vamos a agregar un tema desde afuera. También creo que hay caminos intermedios. Podemos prever cómo sería el orden de los apellidos y plantear que pueda rectificarse la partida cuando hubiera algún fundamento -cosa que ya existe-, o prever cuál sería el procedimiento para modificarlo. En fin, me parece que esto requiere de una casuística muy especial y si queremos regularlo en conjunto lo que vamos a hacer es generar incertidumbres jurídicas a un instituto que hoy las tiene resueltas, derivadas de querer regular en conjunto ambos casos, que tienen sus particularidades.

Más allá de creer que esto merece un instituto especial, que eventualmente puede denominarse matrimonio o matrimonio igualitario, aunque sería preferible una denominación diferente, estoy dispuesto a acompañarlo. Pero quería hacer estas reflexiones porque podemos generar algunos problemas, como por ejemplo el de los apellidos, que hoy no existe. Desde el punto de vista jurídico prefiero ser minimalista: quiero regular todo aquello que sea necesario, pero no cosas que ya están más o menos resueltas y sobre las cuales vamos a generar algunos problemas.

En principio, hago estas reflexiones. Después, sobre la marcha, observando las normas, iré haciendo planteamientos específicos, como por ejemplo que si existiera el vínculo con alguno de los hijos de la unión homosexual parecería más razonable que llevaran el apellido biológico del que tiene un vínculo, y otros aspectos que iremos comentando sobre la marcha.

SEÑOR NÚÑEZ.- A nuestro humilde entender y sin intentar ofender o adjudicar intencionalidades, quisiera decir que cambiar el nombre o generar una nueva institución es una forma de discriminación negativa, y voy a explicar por qué.

Entiendo que hay discriminaciones positivas, que tienden, de alguna forma, a disminuir las desigualdades, la segregación o los estigmas que posee cierto grupo poblacional, ciertas personas, ciertos individuos. Pongo un ejemplo: si para acceder a un edificio público solo tuviéramos una escalera, aunque hubiera una misma entrada para todos, estaríamos discriminando, por ejemplo, a aquellos que necesitan de una rampa para subir en silla de ruedas. Entonces, al hacer una discriminación positiva construimos una rampa para que aquellos que están en silla de ruedas tengan el acceso a ese edificio de forma más fácil.

Quizás no sea necesario explicarlo, pero lo hago para dejarlo en claro. Para nosotros, establecer otra institución para las personas del mismo sexo sería una discriminación que tendería a perpetuar la discriminación. Sería algo así como si en un restorán hubiera mesas para personas heterosexuales y una parte especial para personas homosexuales porque naturalmente son distintas o no tienen las mismas características que los heterosexuales.

Por lo tanto, entendemos que el matrimonio igualitario cumple con una función que es evitar, precisamente, la profundización de la discriminación, el segregar a una parte de la población que tiene el derecho -al que también obliga la Constitución y las demás leyes- de acceder a tener los mismos derechos con los mismos nombres. En ese sentido, no hacemos acuerdo en generar instituciones nuevas; para terminar con esa segregación, para acortar esa desigualdad debemos agregar este grupo de personas a las mismas instituciones con los mismos nombres, garantizarles los mismos derechos con los mismos nombres.

A veces hacemos referencia, por ejemplo, a la definición de matrimonio y nos dejamos llevar por la Real Academia Española como si fuera palabra santa. No. La Real Academia Española dice que matrimonio es entre una mujer y un hombre. Ahora tenemos la Academia Nacional de Letras uruguaya que tiene una serie de definiciones propias de la idiosincrasia del Uruguay. Por eso cuando tomamos la palabra de la Real Academia Española como una cuestión institucionalizada, me parece verdaderamente muy extraño; para quien habla es como entregar parte de nuestra soberanía a la Real Academia Española, que es la que define el contenido de las palabras y, por lo tanto, de nuestras leyes.

Por último, quiero señalar -lo explicó el señor Diputado Bango; me voy a ahorrar el tema del cambio del concepto de familia, que varía con el tiempo; hacemos acuerdo con esa definición- que lejos de desproteger a las familias uruguayas, este proyecto de ley las protege; esas familias hoy están desprotegidas porque, precisamente, están fuera de las instituciones que el Estado, los legisladores y el Derecho generaron para poder protegerlas como, por ejemplo, el matrimonio. Hoy tenemos la realidad de que hay una serie de familias constituidas que no tienen un amparo institucional del Estado porque no acceden a ciertas instituciones como la del matrimonio. Se me podrá decir que acceden a la unión concubinaria; está bien, pero la unión concubinaria no genera los mismos derechos y los mismos deberes que la institución del matrimonio; por lo tanto, no protege de la misma forma.

A mi modo de ver, el proyecto de ley de matrimonio igualitario que estamos tratando, lejos de desproteger a las familias, protege a una serie de nuevas formas familiares que en este momento están desprotegidas.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Pido la palabra por una alusión...

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- El Diputado refirió a la unión matrimonial por lo cual el Presidente entiende que el señor Diputado Borsari fue aludido.

(Diálogos)

SEÑOR BORSARI BREENA.- Es una alusión política. Usted se refirió a la unión civil que figura en el proyecto de ley que presentó quien habla, es decir que es una alusión, política; no estamos calificándola de buena ni de mala; simplemente se refirió a nuestro proyecto.

Lo que quiero decir es que no concuerdo con el señor Diputado pues él opina que este es un proyecto discriminatorio y yo opino lo contrario: que no es un proyecto discriminatorio. Desde mi punto de vista, el proyecto de ley de unión civil que hemos presentado es de integración y, precisamente, da una forma jurídica a aquellas personas del mismo sexo que se quieran unir. Se podrá estar de acuerdo o no -aquí estamos para eso: para discutir, para hablar, para parlamentar-, pero lo que estimo es que no se pueden atribuir intenciones. Lejos de ello está lo que dijo el señor Diputado, pero tenía que aclarar esto porque de sus palabras se puede desprender que nuestro proyecto de ley es discriminatorio y no es así. Al revés: es un proyecto de integración de personas a una legislación y nosotros lo creemos más conveniente que el otro que se está discutiendo.

SEÑOR PEREIRA (don Nicolás).- En primer lugar, me parece que es de justicia -más allá de las diferencias que oportunamente hemos tenido- reconocer el trabajo que en este proceso le cupo al colectivo Ovejas Negras. Digo "más allá de las diferencias" por lo que estuvimos conversando fuera de la versión taquigráfica pero además porque, en realidad, en el proceso de elaboración de este proyecto de ley, antes de su ingreso oficial a la Cámara, con los compañeros de bancada hicimos algunas modificaciones al proyecto inicial, cuya principal redactora es la doctora Michelle Suárez.

Por otro lado, reconozco la buena voluntad del señor Presidente en el sentido de lograr un consenso para llegar a un proyecto con mayor apoyo. Le tomo la palabra en cuanto a lo último que dijo en el sentido de que si no se llega a una solución, le parece de recibo que se llame "matrimonio". Digo esto porque nuestra fuerza política desde que está en el Gobierno, en el Período pasado, legisló en el sentido de modificar algunos de los aspectos que tienen que ver con la familia. En el Período pasado se hicieron modificaciones y se creó la institución unión concubinaria, sobre la que algunos colegas ya se han expresado. Muchas veces se apela a "Si ya tienen la unión concubinaria, para qué vamos a ir por el matrimonio igualitario". En realidad, la unión concubinaria es un instituto que surgió para consagrar derechos a otro tipo de situaciones pero, en realidad, son muchos menos que los que consagra el matrimonio. Es por eso que hoy estamos planteando este proyecto de ley de matrimonio igualitario, que de tal solo tiene el nombre porque, en realidad, lo que viene a hacer es a modificar el instituto del matrimonio. Acá surge una de las grandes diferencias que tenemos cuando se nos plantea que llamemos "matrimonio igualitario" a una situación y "matrimonio" a la otra. Entonces, igualitario solamente es el título porque el proyecto modifica a la institución matrimonio, que entendemos debe ser una institución que nos regule a todos por igual.

Acá se hizo mención a algunos artículos de la Constitución que hacen referencia a la familia. No me quiero extender porque es necesario que hoy comencemos a votar el articulado, pero solo quiero dejar una constancia: estoy de acuerdo plenamente con los conceptos que vertió el señor Diputado Bango con relación a lo que implican tanto la familia como el matrimonio como una construcción social o histórica y no como elementos destacados en el tiempo que se los designa de una vez y para siempre y son esos por los siglos de los siglos. En ese sentido, cuando se hace referencia a los artículos 40 y 41 de la Constitución para señalar que este proyecto de ley es inconstitucional, debo decir que dichos artículos son relativos al cuidado de la familia como unidad principal de la sociedad, etcétera; en realidad no definen a la familia. Hoy la familia, en tanto construcción histórica, es un conjunto de situaciones; hoy no tenemos una familia sino muchas familias. Entendemos que este proyecto de ley viene a cuidar a todas esas familias y no permite que se dejen más desprotegidas algunas y más protegidas las familias tradicionales.

Lo que decimos siempre es que para hablar de la Constitución tenemos que leerla toda. Su artículo 8º establece: "Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes". En realidad, quien tilda este proyecto de ley de inconstitucional nos está diciendo que la identidad sexual de una persona es una categoría asimilable a un talento o a una virtud. Como entendemos que es algo que no entra dentro de las categorías de talentos y virtudes sino que son opciones sexuales distintas y legítimas, hay que estudiarlas y consagrarlas a todas.

En el Período pasado avanzamos en las instituciones familiares, pero también en una cantidad de derechos que fuimos otorgando a los colectivos eternamente excluidos. Por ejemplo, votamos la ley de cambio de nombre y sexo registral, que fue un avance importante, y alguna otra que no recuerdo en este momento.

También me quiero referir a algunos otros temas que se nos plantean sobre la constitucionalidad de este proyecto o sobre si no entra en colisión con algunos instrumentos internacionales firmados por el país. Acá se ha hablado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto de San José de Costa Rica; lo menciona la exposición de motivos del proyecto redactado por el señor Diputado Borsari Brenna. El artículo 2º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice: "Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole [...]" -reitero: "[...] de cualquier otra índole [...]"- "origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición"

A su vez, en el numeral 1 de su artículo 16 establece: "Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio". Acá no dice que el matrimonio de un hombre tenga que ser con una mujer o

viceversa, sino que los hombres y las mujeres tienen derecho a contraer matrimonio. Y en el artículo 2º se expresa que no se puede discriminar en función de ninguna condición.

Por otra parte, el numeral 2 del artículo 17 del Pacto de San José de Costa Rica establece: "Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad [...]". Tampoco dice que un hombre necesariamente tenga que contraer matrimonio con una mujer o viceversa, sino que los hombres y las mujeres tienen derecho a contraer matrimonio.

Por lo tanto, entendemos que el proyecto no colide con ninguno de los instrumentos jurídicos que ha aprobado nuestro país y que es de absoluta justicia.

El debate que se nos plantea respecto a regular con un instituto diferente las uniones de tipo matrimonial entre homosexuales se ha dado en todas partes del mundo que han aprobado proyectos de este tipo. Argentina tuvo un debate importante sobre este tema cuando aprobó, en 2010 o 2011, su proyecto sobre matrimonio igualitario. Hubo una iniciativa a consideración que planteaba una solución similar a la que propone el señor Diputado Borsari Brenna, en cuanto a llamar de una manera diferente a la unión matrimonial entre homosexuales. En este aspecto coincido totalmente con el señor Diputado Núñez en el sentido de que entiendo que ese tipo de soluciones terminan por matrizar una visión discriminatoria respecto a ese tipo de uniones y no nos hace bien como sociedad seguir construyendo nuestro devenir histórico apoyados en pilares de ese tipo. Debemos seguir construyendo una sociedad sobre pilares democráticos y más respetuosos de la diversidad; no tolerantes, como se dice muchas veces, sino respetuosos.

Aprovecho para dejar planteadas algunas incógnitas que me deja el proyecto propuesto por el señor Diputado Borsari Brenna, que aún no es oficial para la Comisión, aunque fue repartido. A vuelo de pájaro, no me queda claro que el proyecto sea solamente para uniones de personas del mismo sexo. Tampoco me queda claro cuál es la forma de disolución, porque plantea algunas, pero no otras. Por ejemplo, se dice que si una persona, estando en una unión civil, celebra otra, se disuelve automáticamente la primera, pero no se dice nada acerca de si esa persona celebra el matrimonio con una persona de distinto sexo. Y, por último, no me queda claro -está siendo estudiado por compañeros abogados- si realmente consagra para este tipo de uniones los mismos derechos que el matrimonio. Me parece que no están todos los derechos consagrados en la solución que se plantea.

Finalmente, quiero hacer algunas reflexiones respecto a algunos de los temas que se nos plantearon.

En cuanto al nombre del instituto, esta bancada está convencida de que debe llamarse "instituto del matrimonio".

En lo que respecta a los derechos del niño, debo decir que no pude estar presente cuando concurrió el doctor Juan Andrés Ramírez. Leí la versión taquigráfica y, más allá de las diferencias, me pareció muy interesante. El doctor Ramírez entiende que es altamente conveniente que, en forma paralela con este proyecto de ley, se legisle en materia de reproducción humana asistida.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Solo quiero aclarar que de los expertos que concurrieron a la Comisión, no fue solo el doctor Ramírez el que dijo eso, sino que lo dijeron casi todos.

SEÑOR PEREIRA (Nicolás).- Entiendo que todos los aspectos que tienen que ver con la reproducción humana asistida tienen que estar regulados, precisamente, en la ley a la que acabamos de dar media sanción con el voto de todos los partidos políticos.

Ahí hay solo un tema que no está regulado, que es el que tiene que ver con qué pasa con la filiación de parejas homosexuales entre varones. En la medida en que no esté regulado, lo que va a suceder es lo que ocurre en los once de los doce países del mundo que han regulado esto y es que la única opción que tendrán los varones homosexuales es la de la adopción.

SEÑOR ORRICO.- Quiero agregar un elemento a lo expresado por el señor Diputado Pereira.

El artículo 40 de la Constitución habla de la familia, pero hay que tener en cuenta algunas cosas. La Constitución es del año 1967. En ese momento, de cada seis matrimonios que se producían, se divorciaba

uno. Actualmente, prácticamente, estamos en una relación de uno a uno, es decir, de cada dos matrimonios que se producen, uno se divorcia.

Si bien no recuerdo la cantidad con exactitud, puedo decir con seguridad que cuando se aprobó por parte del Cuerpo Electoral la Constitución de 1967, el número de niños nacidos fuera del matrimonio no llegaba al 30%. Hoy, en Uruguay, el número de niños nacidos fuera del matrimonio claramente supera el 50%.

Cuando se sancionó la Constitución de 1967, la legislación uruguaya hablaba de hijos legítimos y naturales, como si los hijos legítimos no fueran fruto de la naturaleza y los naturales tuvieran alguna forma de ilegitimidad. Sabiamente, esto fue derogado.

Podría seguir citando muchas otras modificaciones que hacen al concepto mismo de familia; ni hablar de lo que hoy llamamos "la familia monoparental", en la medida en que es una realidad fácilmente constatable en cualquier censo que se haga.

Entonces, eso se traduce en otras partes de la legislación, como es toda la relativa a la asistencia social y demás, donde todos estos hechos han debido ser tenidos en cuenta porque, si no, cada vez que se sancionaba un beneficio para las familias, resultaba ser que había un montón de gente que quedaba fuera

De manera que esta es una cuestión importante. No hay una familia estática en su concepción, más allá de que cualquiera de nosotros tiene todo el derecho del mundo a decir que prefiere determinadas formas frente a otras, pero ello no implica negar la existencia de otras formas de familia que deben ser reconocidas por el derecho, so pena de violar el principio de igualdad, pero sobre todo de no poder solucionar algunas urgencias y situaciones que el Estado como tal tiene que asumir.

SEÑOR BANGO.- Me siento comprendido por las palabras de mis compañeros de bancada, por lo que propongo que se vote el artículo 1º.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Estamos en condiciones de votar el proyecto en general?

(Diálogos)

SEÑOR BANGO.- Estamos considerando el artículo 1º que dio lugar a fundamentaciones más generales porque es el corazón del proyecto. Estamos en condiciones de votar en general, pero además estamos considerando el artículo 1º.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Podríamos votar en general hoy y pasar a votar el articulado la semana que viene?

SEÑOR BANGO.- No. Podemos votarlo en general ahora y pasar a votar el artículo 1º. Es un minuto.

Por otra parte, ante las consultas del señor Diputado Cersósimo y del señor Presidente con respecto a si la bancada del Frente Amplio se avenía a nombrar de una manera distinta la institución "matrimonio", si bien valoramos los esfuerzos que se hicieron de buscar alternativas, creemos que el artículo 1º tiene la formulación que corresponde y es la que vamos a votar. En función de eso, si el señor Presidente propone votar en general el proyecto, daremos lugar a esa votación, para luego, por las razones esgrimidas, pasar a votar el articulado en particular.

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces la respuesta es que no hay posibilidades de reconsiderar el artículo 1º.

SEÑOR BANGO.- Tenemos diferentes opiniones.

SEÑOR PEREIRA (don Nicolás).- Es pertinente empezar a votar en particular el articulado. Esto no implica que, dada la voluntad manifestada por el señor Presidente y la que puedan manifestar otros

miembros de la Comisión, no estemos dispuestos a reconsiderar en las próximas sesiones algún artículo, si hay una propuesta que satisfaga a la bancada oficialista.

SEÑOR PRESIDENTE.- Mociono para que la Comisión pase a intermedio por cinco minutos.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Siete por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

La Comisión pasa a intermedio.

(Es la hora 17 y 2)

——Continúa la sesión.

(Es la hora 17 y 12)

——Mociono para que se vote en general el proyecto.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Siete por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad

SEÑOR ORRICO.- Como Presidente de la Cámara es sabido que tengo voz pero no voto en esta Comisión, pero hubiera votado con mucho gusto la aprobación en general de este proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradezco que se postergue la votación en particular, porque eso me permite tramitar debidamente con mi bancada, que lo va a resolver el día lunes, y el miércoles vamos a estar en condiciones de votar el articulado.

Se levanta la reunión.